

TARTU ÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ingrid Niid

**TULEMUSINFORMATSIOONI KASUTAMINE
KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÜHINEMISEL HIIUMAA
NÄITEL**

Magistritöö ärijuhtimise magistrikraadi taotlemiseks strateegilise juhtimise erialal

Juhendaja: prof., maj. kand Toomas Haldma

Kaasjuhendaja: MA Karina Kenk

Tartu 2019

Suunan kaitsmisele

(juhendaja allkiri)

Suunan kaitsmisele

(kaasjuhendaja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. TULEMUSINFO KASUTAMISE TEOREETILISED ASPEKTID HALDUSREFORMI RAAMISTIKUS	9
1.1. Tulemusinfo üldised aspektid ja seos haldusvõimekusega	9
1.2. Tulemusinfo kasutamise aspektid ja indikaatorid	14
1.3. Tulemusinfo kasutamine haldusreformi käigus	18
2. TULEMUSINFO KASUTAMINE HALDUSREFORMI KÄIGUS	25
2.1. Uurimismeetodid ja andmed	25
2.2. Ülevaade haldusreformi teostamisest Eestis ja Hiiumaal	30
2.2.1 Haldusreformi eripärad Eestis	30
2.2.2 Hiiumaal toimunud haldusreformi eripärad	34
2.3. Tulemusinfo rakendamine Eestis	41
2.4. Tulemusinfo kasutamise analüüs Hiiumaa valdade ühinemisel	47
2.4.1 Üldised hinnangud tulemusinfole juhtimisotsuste langetamiseks.	48
2.4.2 Tulemusinfo kasutamine ühinemiseelses etapis	53
2.4.3 Tulemusinfo kasutamine ühinemise protsessis	56
2.4.4 Tulemusinfo kasutamine ühinemisjärgses etapis	59
2.5. Analüüsi järeldused ja ettepanekud tulemusinfo rakendamiseks	63
KOKKUVÕTE	69
VIIDATUD ALLIKAD	74
LISAD	85
Lisa 1. Intervjuu küsimused	85
Lisa 2. Ülevaade intervjuudest ja intervjuueeritavatest	89
Lisa 3. Hiiumaa valla ametiasutuste hallatavad asutused	89
Lisa 4. Finantsdistsipliini näitajad 2012–2018	90
Lisa 5. Finantsradari näitajad ja arvutusmetoodika	92
Lisa 6. Piirkondliku potentsiaali indeksi näitajad ja arvutusmetoodika	96
SUMMARY	99

SISSEJUHATUS

Eesti elanikkond vananeb ja väheneb. Üha vähemaks jääb maksumaksjaid, kelle maksude arvelt avalik sektor, sh kohaliku omavalitsuse üksus (edaspidi *omavalitsus* või *KOV*) oma teenuseid pakkuda saab. See tõsiasi sunnib avalikku sektorit, sh omavalitsust pöörama suuremat tähelepanu efektiivsusele.

Organisatsioon saab olla efektiivne, kuid samal ajal ka mittetootlik juhul, kui ressursid on küll kulutatud, kuid eesmärgid on saavutamata (Alas 2004: 11). Kõrge efektiivsusega ja tootlikuks organisatsiooniks loeb Alas sellist organisatsiooni, kus ressursse on kasutatud mõistlikult ja püstitatud eesmärgid on saavutatud (*Ibid.*) Avalik sektor peab oma toimingutes järgima erinevaid regulatsioone ja nõudeid, mis võivad vähendada juhtimise efektiivsust, nt avatuse ja läbipaistvuse nõuet (Randma 2002: 11), mis võib olla üheks põhjuseks avalikule sektorile üldise ebaefektiivse kuvandi tekkimisel. Avaliku sektori madalat efektiivsust ja nõrka haldussuutlikkust on peetud ka ebakvaliteetse või vähese tulemusinformatsiooni kasutamise tagajärjeks (Raudla 2012, Raudla ja Savi 2015, viidatud Kenk ja Haldma 2018: 2 vahendusel). Seetõttu saab öelda, et efektiivseks juhtimiseks on vaja selgelt sõnastada organisatsiooni eesmärgid ning eesmärkideni jõudmist mõõta tulemusnäitajatega, st kasutada juhtimisotsuste vastuvõtmisel tulemusinformatsiooni.

Kohaliku elukeskkonna ja demokraatia arendamise rolli täitmisel peaks kohalik omavalitsus osutama efektiivselt avalikke teenuseid (Kattai *et al* 2019: 6). Omavalitsuse juhtimisotsused tähendavad lisaks volikogus, st strateegilisel tasandil vastuvõetud juhtimisotsustele ka operatiivsel tasandil, nt valla- või linnavalitsuses, valdkondades, osakondades või hallatavates asutustes vastuvõetud juhtimisotsuseid. Omavalitsuste tulud koosnevad peamiselt maksutuludest, riigipoolsetest toetustest ja teenuste osutamisest ja seetõttu peavad omavalitsuste otsused raha kasutamisel olema elanikele arusaadavad, põhjendatud, tuginema analüüsidele ning tulenema arengukavast. Omavalitsuste ees seisab rida väljakutseid vastamaks elanike kõrgendatud ootustele, nt

kaasaegse põhikooli- ja lasteaiateenuse pakkumisel, erinevate elanikkonna gruppide probleemide lahendamisel (sh puuetega inimesed, hoolekannet vajavad eakad, kinnipidamisasutustest vabanenud isikute integratsioon jms) ja kaasaegse elukeskkonna loomisel (teede-tänavate korrashoid, üldine heakord, vaba aja veetmise võimaluste loomine).

Haldusreformi seaduse (HRS) seletuskirja järgi nähakse võimekate omavalitsustena selliseid omavalitsusi, kes suudavad ennast ise majandada ning kvaliteetsemate avalike teenuste pakkumise kaudu pidurdada elanikkonna väljavoolamist ja ääremaastumist (HRS seletuskiri ...6). Omavalitsuste võimekuse suurendamine oli riigireformi käigus 2017. aastal läbiviidud haldusreformi eesmärk (HRS §1 (2)). Reformi eesmärk ei olnud Eestile ainuomane. Omavalitsuste ümberkorraldamisi on enamasti algatanud keskvalitsused veendumuses, et suuremad üksused on tõhusamad, sobivad paremini tänapäeva majanduskeskkonda ning suudavad paremini pakkuda oma teenuseid ja tagada hea valitsemistava (Aulich *et al* 2014: 3). Omavalitsuste haldusreformist oli Eestis räägitud pikki aastaid ja kuigi Eesti on hajaasustusega riik, oli haldusreformi teema põhifookus eelkõige omavalitsuste arvu vähendamisel. 2017. aastal toimunud haldusreformis kehtestati omavalitsuse elanike miinimumkriteeriumiks 5000 elanikku (HRS §3) ja reformi käigus jäi 213. omavalitsusest alles 79 omavalitsust (Haldusreformi eesmärgid ...). Iga suurem muutus, mida 2017. aasta haldusreform omavalitsuste jaoks kahtlemata oli, toob endaga kaasa hulgaliselt erinevaid väiksemaid muutusi. Muudatuste aeg võib olla suurepäraseks võimaluseks organisatsiooni muutmiseks efektiivsemaks, kui muudatusi oskuslikult juhtida ja teadlikult asetada rõhk tulemusinformatsiooni kasutamisele. Ühinemine võib osutuda heaks ajendiks iganenud või ebatõhusate toimeprotseduuride ülevaatamiseks ja organisatsiooni juhtimise parandamiseks.

Töö autor usub, et omavalitsuste ühinemisest tuleneva efektiivsuse ja mõjususe saavutamiseks ning selle tajumiseks on oluline teada saada, milline mõju oli tulemusinformatsioonil haldusreformi käigus tehtud otsustel ja sellele vahetult järgnenud ajal, st analüüsida tulemusinformatsiooni kasutamist omavalitsustes haldusreformi käigus. Tulemusinformatsiooni kasutamine haldusreformi käigus peaks olema heaks tööriistaks eelkõige omavalitsusele endale, et sel ajal üksikasjalikult läbi kaaluda ühinenud omavalitsuse edaspidine elukorraldus. Samuti võiks

tulemusinformatsiooni kasutamine haldusreformi käigus olla heaks vahendiks elanike hirmude maandamisel võimalike edaspidiste elukorralduse muutuste ja arengute mõistmiseks.

Haldusreformist on möödas poolteist aastat ja selle käigus moodustatud omavalitsused on töötanud ühe aasta. Ajaliselt on praegu parim aeg saada otsestest allikatest informatsiooni haldusreformi eel ja ajal tehtud otsuste põhjendustest ning ühinenud omavalitsuse esialgsetest tulemustest. Mitmeid uuringuid on tehtud haldusreformi kohta ja ühinemistest tingitud kulude, võlakohustuste või muude, eelarveid puudutavate muutuste kohta, kuid tulemusinformatsiooni alusel ühinemisotsuste vastuvõtmist käsitlevaid uuringuid palju ei leia. Käesoleva töö eesmärk on analüüsida ja üldistada, kuidas kasutati tulemusinformatsiooni omavalitsuste ühinemise erinevates etappides ning teha ettepanekuid tulemusinformatsiooni edaspidiseks kasutamiseks omavalitsuse juhtimisel. Välja selgitades omavalitsusjuhtide hoiakuid ja arvamusi tulemusjuhtimise kohta omavalitsuses, uurib töö autor mil määral ja millises ühinemise etapis kasutati tulemusinformatsiooni.

Töö eesmärgi saavutamiseks analüüsitakse tulemusinformatsiooni kasutamist omavalitsuste ühinemisel Hiiumaal. Hiiumaa on valitud seetõttu, et lühikese aja jooksul on seal toimunud erinevaid ühinemisi alates vabatahtlikust ühinemisest 2013. aastal kuni sundliitmiseni 2017. aastal. Peale haldusreformi jäi Hiiumaale ainult üks omavalitsus – Hiiumaa vald. Hiiumaa on huvitav näide ka sellepöolest, et saare erinevatesse nurkadesse tekkinud asustustel ei ole ajalooliselt tihedat omavahelist läbikäimist olnud ja peamiseks ühenduslüliks kasvas nõukogude ajal saare kirdenurgas asuv Kärkla linn.

Võttes aluseks Hiiumaa näite, püstitati eesmärgi saavutamiseks järgmised uurimisülesanded:

- anda teoreetiline ülevaade tulemusjuhtimisest avalikus sektoris ja omavalitsustes ning sellest lähtuvatest nõuetest tulemusinformatsioonile;
- tuua välja omavalitsuste haldusvõimekuse hindamise kriteeriumid ning anda ülevaade varasemate empiiriliste uuringute käigus esitatud info omavalitsuste haldusreformidest ja nende seostest tulemusinformatsiooniga,

- analüüsida Hiiumaal läbiviidud haldusreformi tulemuslikkuse seisukohast, selgitada hinnanguid tulemusjuhtimise kohta ja tulemusinformatsiooni praktilist kasutamist ühinemisel ning omavalitsuse juhtimisel;
- esitada teoreetiliste, varasemate uuringute ja töö analüüsi tulemuste alusel ettepanekuid tulemusinformatsiooni paremaks kasutamiseks.

Lisaks püütakse töös põgusalt selgitada, kas ühinenud omavalitsuse esimese tööaasta jooksul on tekkinud muudatusi finantskäitumises ja tulemusinformatsiooni kasutamises võrreldes varasemate eraldiseisnud omavalitsustega ning kas muutustel võib olla seos haldusreformi käigus kasutatud tulemusinformatsiooniga.

Töö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis käsitletakse tulemusjuhtimise ja haldusreformi teoreetilisi aspekte. Ühtlasi tuuakse välja avaliku sektori, sh omavalitsuste probleemkohad tulemusinformatsiooni kasutamisel ning antakse ülevaade erinevatest rahvusvahelistest käsitlustest omavalitsuste haldusvõimekuse kriteeriumide ja tulemusinformatsiooni seostest. Esimene peatükk on jaotatud kolmeks alapunktiks. Esimeses ja teises alapunktis käsitletakse avalikus sektoris, sh kohalikes omavalitsustes tulemusinformatsiooni kasutamise üldisi aspekte. Kolmandas alapunktis keskendutakse tulemusinformatsiooni kasutamisele haldusreformi käigus ja haldusreformi võimalikule mõjule omavalitsuse tulemusjuhtimisele.

Teises peatükis tuuakse välja tulemusinformatsiooni rakendamine Eestis, sh omavalitsuste finantsjuhtimise üldine korraldus ja tulemuslikkuse juhtimise regulatsioon. Samuti käsitletakse Eestis toimunud haldusreformi tulemusinformatsiooni kasutamise võtmes. Empiirilise osas kasutatakse sisendi saamiseks dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid Hiiumaa valla juhtidega. Saadud tulemusi analüüsitakse võrdleva analüüsi meetodil. Dokumendianalüüsi eesmärgiks on tulemuslikkuse ja ühinemisega seotud info kaardistamine, sh finantsilise ja mittefinantsilise info tegelik kasutamine enne ühinemist, ühinemise ajal ja ühinemise järgselt. Intervjuude eesmärgiks on tulemusinformatsiooni kasutamise kohta üldiste hinnangute, praktikas tegelikult kasutatud ja tulemusinformatsiooni edaspidise kasutamise ootuste väljaselgitamine. Poolstruktureeritud intervjuud kasvasid mõne intervjuueeritavaga üle süvaintervjuudeks. Intervjuueeritavate valim koostati põhimõttel,

et kaasatud oleksid vallajuhid (volikogu esimees, vallavanem, vallasekretär ja rahandusosakonna juhataja) ning erinevate osavaldade juhid.

Töö empiiriline osa koosneb viiest alapunktist. Esimeses alapunktis tutvustatakse uurimismeetodeid ja töös käsitletud andmeid. Teises alapunktis antakse ülevaade haldusreformi eripäradest Eestis ja Hiiumaal. Kolmandas alapunktis analüüsitakse tulemusinfo rakendamist Hiiumaal Eestis kehtivate regulatsioonide raames. Neljandas alapunktis antakse ülevaade vallajuhtide hinnangutest tulemusinformatsiooni kohta ja analüüsitakse põhjalikult, millist tulemusinformatsiooni kasutati ühinemise erinevatel etappidel ning millised on juhtide hoiakud ja ootused tulemusinformatsiooni edaspidise kasutamise kohta. Viimases, viiendas alapunktis esitab autor omapoolsed järeldused ja ettepanekud tulemusinformatsiooni kasutamise tõhustamiseks.

Töös ei analüüsita ühinemislepingutes olevatest tulemusnäitajatest kinni pidamist, otseselt kulude vähenemist ega kulude struktuuri muutust, vaid tehakse ülevaade põhitegevuse tulemi ja netovõlakoormuse üldise muutuse kohta ühinenud Hiiumaa valla ja varasemate valdade koondnäitajate suhtes. Töös esitatakse väljavõtte riigi tasandil koostatud ülevaatest Hiiumaa valla haldusvõimekusest finantsiliste ja mittefinantsiliste näitajate kaudu.

Töö märksõnad on: tulemusinformatsioon, tulemusjuhtimine, haldusreform, omavalitsuste ühinemine, omavalitsuste sundliitmine.

1. TULEMUSINFO KASUTAMISE TEOREETILISED ASPEKTID HALDUSREFORMI RAAMISTIKUS

1.1. Tulemusinfo üldised aspektid ja seos haldusvõimekusega

Tulemuslikkuse juhtimine (*performance management*) on organisatsiooni üldine toimetamudel, hõlmates tulemuslikkust koos selle alamprotsessidega, milleks on strateegia kujundamine, elluviimine ja hindamine, aga ka pidev koolitus (Brudan 2010: 111). Teisisõnu – tulemusjuhtimine sisaldab tulemuste hindamist, tulemuslikkuse seiret ja tulemuslikkuse aruandlust. Tulemusjuhtimisega kogutakse juhtimisotsuste langetamiseks vajalikku ja realistlikku informatsiooni. Tulemustele suunatud eelarvestamist soovitati esimest korda USA-s juba 1949. aastal, seega on tulemuslikkuse mõõtmine olnud oluline juba pool sajandit (Strateegilise ... 2006: 9).

Tugev tõuge avaliku sektori tulemuslikkuse juhtimisele tekkis 1980. aastatest, kui alustati tulemuste mõõtmist rõhuasetusega mõjususele (*effectiveness*), mitte lihtsalt säästlikkusele (*economy*) ja tõhususule (*efficiency*) (Bovaird 2014: 2).

Mõjususe ja tõhususe on laialdaselt kasutatavad juhtimisväljendid, mille all peetakse silmas efektiivsuse erinevaid aspekte. Tõhusust on defineeritud kui asjade õigesti tegemist, ja mõjusust kui õigete asjade tegemise mõõdikut (Sudit 1996). Tõhusus keskendub protsessile ja mõjususe mõõdab tegeliku väljundi vastavust soovitud tulemusse. Varasematel perioodidel on tõhusus olnud ettevõtete jaoks kõige olulisem tulemuslikkuse näitaja, kuid järjest suuremate valikutega tarbijate jaoks on muutunud oluliseks ka ettevõtte mõjususe. (*Ibid.*) Avalikus sektoris on tõhususe väljatoomine olulise väärtusena suhteliselt hilisem nähtus ja lisaks tõhususele on hakatud tähelepanu pöörama ka mõjususele (OECD 2000: 13). Mõjususe, tõhususe ja säästlikkuse peaksid olema avaliku sektori juhtimisel juhtimisotsuste alusprintsiipideks (*Ibid.*: 14).

Kuigi tulemuslikkuse parandamine tõhususe ja mõjususe suurendamise kaudu peaks oma olemuselt olema lihtne ülesanne, siis avalikus sektoris on peamine probleem selle elluviimises (Holzer *et al* 2016: 99), sest avalik sektor allub erinevatele piirangutele ning on poliitiliselt mõjutatud (Sørensen 1993: 262). Avalik sektor peab demokraatliku valitsemisega tagama võrdsed õigused ja võimalused kõikidele inimestele ning ainult efektiivsuse kriteeriumi kasutamine võib vähendada demokraatiat (Randma 2002: 11).

Efektiivsuse majanduslik definitsioon võrdleb ressursside kasutamist saavutatud tulemustega (Sørensen 1993: 262). Efektiivsuse hindamise oluliseks eeltingimuseks on eesmärkide arusaadavus ja põhjus/tagajärje suhte mõistmine. Kui eesmärgid on selgelt defineeritud ja juhid tunnevad soovitud tulemuste saavutamiseks vajalikke tegureid, on majanduslik efektiivsus kõrge. Efektiivsus väheneb olukorras, kus eesmärgid on selgelt ja hästi sõnastatud, kuid teadmised põhjuste ja tagajärgede vahel on nõrgad. Efektiivsus jääb madalaks olukorras, kus on teada põhjuste ja tagajärgede suhe, kuid ei ole veel otsustatud täpne eesmärk. Efektiivsusest ei saa rääkida juhul, kui eesmärgid on ebaselged ja juhtidel puuduvad teadmised nende saavutamise kohta. (*Ibid.* 263–265) Toodud käsitluse järgi on organisatsioonidel võimalik kergemini hinnata, millisel efektiivsuse tasemel nad on ja kuhu soovivad jõuda.

Avalikus sektoris on efektiivsuse mõõtmine keerulisem. Taro (2016: 42) sõnul: „ei ole suutlikkust selgelt ja üheselt arusaadavalt defineerida avaliku sektori tegevuse eesmäärke ehk tulemusi ... ja keeruline on tõestada põhjuslikku seost tegevuse ja mõõdetud tulemuste vahel“. Sarnasele kitsaskohale juhib tähelepanu ka Bovaird (2014: 4) märkides, et tulemusjuhtimine toimib ainult siis, kui suudetakse kindlaks määrata tulemuste tekkimise põhjused. Ulatuslikum põhjuste ja tagajärgede põhjendamine tooks kasu avaliku poliitika kvaliteedile, annaks teadmisi poliitika parandamiseks ning teisalt – analüüsi tulemuste ebasobiv või ebapädev kasutamine võib viia ka tõsiste eksitavate poliitiliste otsuste tegemiseni (Bovaird 2014: 19–20). Eksitav otsus võib tekkida ka näilise tõhususe tõttu, mis Šťastná ja Gregori (2011: 15) arvates võib olla piiratud eelarve ja sellest tingitud madalate avaliku sektori kulude tagajärg.

Soome avaliku sektori tulemusjuhtimise uuring on kokku võetud tõdemusega, et avaliku sektori probleemidel on neli peamist põhjust: on palju vastuoluliste ootustega huvirühmi, lõpptulemused ja eesmärgid on määratlemata, varadel ei ole

selget omanikku ja juhtimisoskused on puudulikud (Rantanen *et al* 2007). Puudulikud juhtimisoskused võivad tuleneda asjaolust, et erinevalt ärijuhtidest on avaliku sektori juhtidel vähem stiimuleid efektiivsuse tõstmiseks, sest avalikus sektoris ei ole tegija pingutusel põhinevate tulemuste puhul stimuleeriva lepingu sõlmimine nii tavapärane nagu erasektoris (Sørensen 1993: 280).

Tulemusjuhtimise ja tulemusliku finantsanalüüsi takistuseks peab Karu (2005) „nii ja naa“ juhtimist, mis tähendab konkreetset mõõdetavate eesmärkide puudumist, prioriteetide määratlemata jätmist ning kriitiliste edutegurite mitteväljatoomist. Oluline on iga tulemusmõõdiku võimalikult täpne sihtimine eesmärgi alusel. Selleks, et tulemusnäitaja mõõdaks võimalikult objektiivselt eelnevalt määratletud eesmärgi saavutamist, on vaja teada eelmiste aastate tulemusi ja seada eesmärgid tulevasteks aastateks, samal ajal tuleb prognoositavad tulemused välja tuua nii lõpliku sihtaasta ja kui ka iga aasta kohta (Grossi 2011).

Tulemusinformatsiooni kasutamine juhtimisotsuste tegemiseks ei tähenda automaatselt tulemus-eelarvestamist. Samas suureneks töö autori arvates kohalike omavalitsuste eelarvete kasutegur, kui nende koostamisel järgitakse eelarve mitmekihilisust. Karu *et al* (2007: 132) järgi on eelarvel kolm väljundit:

- eelarve kui tegevusplaan – vahend tegevuste korraldamiseks ja eesmärkide saavutamiseks;
- eelarve kui finantsplaan – annab ülevaate laekuvatest tuludest ja tehtavatest kulutustest;
- eelarve kui kommunikatsioonivahend – kannab avalikkusele arusaadavat informatsiooni ja on demokraatliku valitsemissüsteemi usalduse indikaatoriks.

Eelarve kui tegevusplaan peaks andma eelarve täitjatele selge ootuse, kuhu eelarveaasta lõpuks soovitakse jõuda, seetõttu peaks eelarve sisaldama eesmärke ja mõõdikuid, st tulemusinfot. Teisalt - kui tulemusinformatsiooni juhtimisotsuste vastuvõtmiseks tegelikult ei kasutata, siis selle formaalne kogumine ei ole mõistlik. Eelarve kommunikatsioonivahendina on vajalik eelkõige omavalitsuse elanikele ja laiemale avalikkusele teabeallikaks maksumaksja raha kasutamise ja omavalitsuse sihtide kohta.

Euroopa Komisjon (European 2014: 4) on soovitanud keskenduda avaliku halduse võimekuse parandamisel konkreetsete näitajate väljatöötamiseks järgmistele aspektidele:

- üksikisik (oskused ja pädevused, protsessid, teenuste osutamine ja kvaliteedi parandamine);
- organisatsioon (sobilikud juhtimis- jm struktuurid, detsentraliseerimine);
- ressursid (informatiivsed ja tehnilised ressursid, inimressursid).

Soovituse kohaselt võiks avaliku sektori (ja töö autori arvates ka omavalitsuste) tõhusust hinnata (*Ibid.*):

- ajaliselt (teenuste osutamine kiiremini, viivituste vähendamine);
- kulupõhiselt (tõhusam teenuste pakkumine nt vähema personali poolt);
- tootlikkuse alusel (tegevuste / juhtumite / tehingute arvu suurenemine).

Analüüsides 2017. aastal toimunud haldusreformi, on tehtud ettepanek omavalitsuste tervikliku ja järjepideva seiresüsteemi loomiseks, mis hõlmaks terviklikult demograafilist, sotsiaal-majanduslikku, finantsilist kui ka teenuste kvaliteedi ja arengukeskkonna alaseid näitajaid. Seiresüsteemi indikaatoriteks pakutakse nimetatud raportis muude näitajate hulgas välja järgmisi riigitasandi indikaatoreid (Kattai *et al* 2019: 36):

- omavalitsuste osakaal valitsussektori kuludes (osakaal peaks lähenema eeskujuks olevate riikide tasemele);
- omavalitsuste maksutulude osakaal nende eelarve tuludes (osakaal peaks järjepidevalt suurenema OECD keskmise taseme suunas);
- omavalitsusteenistujate suhet riigiteenistujatesse.

Omavalitsustasandil pakutakse raportis indikaatoriteks elanike arvu muutust, töökoha väärtust ja töökohtade arvu. Regionaalsete erinevuste vähenemiseks tuleks seires jälgida ka rahvastiku paiknemist maakondades või regioonides; sisemajanduse kogutoodang (SKT) elaniku kohta maakondades või regioonides ning kinnisvara hinda maakondades või regioonides (*Ibid.*)

Rahvusvahelisi praktikaid uurides tuuakse omavalitsuste võimekuse hindamisel välja sarnaseid näitajaid. Näiteks Tšehhis 202. omavalitsuse kohta tehtud uuringus toovad Šťastná ja Gregori (2011: 17) omavalitsuste võimekuse näitajatena välja järgmised indikaatorid:

- ülikooli lõpetajate osakaal koolilõpetajatest,
- toetused elaniku kohta,
- kapitalikulutused elaniku kohta,
- viivisvõlg,
- omatulude osakaal kogutuludest,
- kaugus regionaalsest keskusest,
- valijate valimisaktiivsus.

Austraalia omavalitsuste fiskaalset jätkusuutlikkust analüüsitakse Ryan *et al* (2000: 11-19) uuringu järgi järgmiste näitajatega:

- omatulude sõltuvus (omatulude suhe kogutuludesse),
- tulude paindlikkus (omatulude suhe kogukapitali),
- võlgnevus (võlakohustiste suhe omatuludesse),
- likviidsus (käibekapitali suhe lühiajalistesse kohustistesse).

Itaalia omavalitsuste finantsvõimekust analüüsitakse Padovani *et al* (2010: 12) uuringu järgi järgmiste näitajate kaudu:

- aastase kogupuudujäägi ja jooksvate tulude suhe,
- jooksvate kuludega seotud võlgade suhe jooksvatesse kuludesse,
- personalikulude ja jooksvate tulude suhe,
- pikaajaliste võlgade ja jooksvate tulude suhe,
- eelmisest perioodist ületunud kulutuste ja jooksvate tulude suhe.

Eesti avaliku sektori tulemus-eelarvestamise ohtude ja võimaluste poliitika-analüüsis on järeldatud, et tulemuste mõõtmise süsteemi ülesehitamisel tuleb otsustada, kas olulisem on vastutuse suurendamine või tulemuste sisuline parandamine, sest neid kahte eesmärki korraga võib olla võimatu saavutada (Raudla 2013: 15). Viidates Halachmi (2002) ja (2005) uuringutele on välja toodud, et vastutuse eesmärgile suunatud tulemusinfo süsteem keskendub püstitatud eesmärgi saavutamisele, aga tulemuste

parandamisele suunatud tulemusinfo süsteemi korral on rõhuasetus õppimisel, vigade avastamisel ja muutustel (*Ibid*). Olenemata sellest, kas juhtidel on vastutus väljundite ja/või tulemuste eest, tuleb neile anda paindlikkus ressursside (sisendite) haldamiseks (Blöndal 2003: 23).

Töö autori hinnangul on Eesti omavalitsustele ressursside haldamise paindlikkus võimaldatud seadusega kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusega (edaspidi KOFS), mis lubab eelarve vastu võtta vaid eelarveosade kaupa, nt põhitegevuse kulud kokku, investeerimistegevus kokku jms (KOFS §5 (2)). Põhitegevuse kulude sisemine jaotus ning kinnitamine volikogus on jäetud iga omavalitsuse enda otsustada. Samuti on jäetud iga omavalitsuse otsustada, kas ta esitab lisaks kohustuslikele osadele ka täiendavat informatsiooni, nt tegevused, eesmärgid, tulemuste mõõtmise indikaatorid (KOFS §5 (4) ja (5)).

Kõige olulisem muutus tulemuslikkuse juhtimises on toimunud tulemusinformatsiooni kasutamises (Van Dooren 2010: 20). Tulemuste mõõtmine ja juhtimine on muutunud professionaalsemaks, samas on suurenenud pinged tulemusinformatsiooni pakkumise ja üldise nõudmise vahel (*Ibid.*). Avalikus sektoris tulemuslikkuse mõõtmist, tulemusinformatsiooni alajaotusi ja kasutamist käsitletakse järgnevas alapunktis 1.2.

1.2. Tulemusinfo kasutamise aspektid ja indikaatorid

Praegu debateeritakse eeskätt avalikus sektoris tulemuste hindamise (*performance measurement*) eesmärgi ja tulemusinfo kasutamise üle (Taro 2016: 42). „See, mida lugeda tulemuslikkuseks, sõltub kasutamise vajadusest. Tulemusinformatsioon, mida vajavad poliitikud, ei ole sama, mis on vajalik juhtimise parendamiseks, ega ka see, mis on vajalik avalikkusele ja parlamendile vastavuse näitamiseks“ (OECD 2014: 6). Tulemusinformatsioon on mõistlik esitada riigi tasandil riigikogule ja omavalitsuse tasandil volikogule koos eelarvega. Eelarve üle otsustajatele (riigikogu, volikogu) tuleks esitada üldistavamaid, strateegilisi näitajaid, kuid nende saavutamiseks kasutada detailsemaid näitajaid. Selline jaotus peaks hoidma tulemusinformatsiooni kogumise ja kasutamise tasakaalus, sest viidates Lægreidi *et al.* (2006) ja Polliti ning Bouckaerti (2011) uuringule tõdeb Taro, et tulemusinfot kasutatakse oluliselt vähem võrreldes selle mõõtmise mahuga (*Ibid.*). Tulemusinformatsioon muutub asjakohaseks siis, kui juhid

on veendunud tulemusnäitajate vajalikkuses (Kroll 2015: 473) ja nad on kaasatud tulemuste mõõtmisprotsessi enne, kui tulemusaruanded nende lauale jõuavad (*Ibid.* 478).

Kasutamise hõlbustamiseks tuleks tulemusinformatsioon hoida võimalikult lihtsana ja kergesti käsitletavana (Blöndal 2003: 17). Lihtsam ja kergemini käsitletav on selline tulemusinformatsioon, mida kogutakse selgete eesmärkide hindamiseks mõistlikus mahus. Eesmärkidele tasakaalu leidmiseks soovib Curristine (2005: 146-147) võtta aega, sest liiga palju eesmärke tekitavad info ülekülluse ja raskendavad prioriteetide valimist ning liiga vähe eesmärke tekitavad moonutusi. Töö autori arvates on ka omavalitsustel mõistlik alustada vähemate, kuid selgete ja mõõdetavate eesmärkide sõnastamisega ning aasta-aastalt neid täiendada optimaalse tasakaalu leidmiseni.

Tulemusjuhtimise, aga eriti avaliku sektori tulemusjuhtimise, teeb praktikas keeruliseks selgete, mõõdetavate eesmärkide sõnastamine ja tulemusmõõdikutes kokkuleppimine. Tuginedes mitmetele uuringutele toob Kroll (2015: 472) välja, et tulemusinformatsiooni (*performance information*) kasutatakse intensiivsemalt sellistes avalikes organisatsioonides, mis on uuenduslikud, avatud muutustele ja soovivad tuleviku parandamiseks õppida oma vigadest. Samuti toob ta välja, et selgelt väljendatud eesmärkide puhul arutavad organisatsioonid nende saavutamist korrapäraselt ja sellega paraneb tulemusinformatsiooni kvaliteet (*Ibid.* 473).

Eesti avaliku sektori tulemus-eelarvestamise poliitika-analüüsis on Raudla (2013: 6) viidanud Mintzbergi (1996: 75-83) avaliku sektori teenuste definitsioonile järgmiselt: "Paljud tegevused ongi just sellepärast avaliku sektori ülesannete hulgas, et neid on raske mõõta: kui neid tegevusi ja nende tulemusi oleks võimalik kergesti mõõta, siis oleks need juba ammu erasektori poolt üle võetud". Ühelt poolt soovib avalikkus, et riigi ja kohaliku omavalitsuse teenused oleksid võimalikult efektiivsed ehk võimalikult vähe kulutataks teenuste osutamiseks maksumaksjate raha, teisalt peaksid avalikud teenused olema võimalikult kvaliteetsed. Riigikontroll (2012: 4) märgib oma auditis, et omavalitsuste teenuste kvaliteeti ei ole seni analüüsitud, mistõttu ei ole võimalik seda ka hinnata. Kuni ei ole loodud kvaliteedistandardeid, on avaliku sektori, sh omavalitsuste teenuste kvaliteeti kindlasti väga raske hinnata. Inimesed on erinevad, nende ootused on erinevad ja kvaliteedi tajumine võib olla väga erinev. Alati ei saa avalike teenuste puhul

mõõta väljundit või tulemust otseselt rahas, sest tulemus võib olla mõõdetav ainult teenuste saajate rahuloluga (Tikk 2014: 105). Siinkohal tekib vajadus kasutada erinevat tulemusinformatsiooni.

Avaliku sektori tulemuste mõõtmine on komplitseeritud. „Isegi kui avaliku sektori tegevuse tulemuste hindamiseks suudetakse välja mõelda sobilikud indikaatorid ning neid mõõta, siis määratleda, milline panus oli just konkreetset hinnataval tegevusel või programmil saavutatud tulemustesse, on tihtipeale väga keeruline“ (Taro 2016: 42). Seetõttu on väga oluline, et valitud tulemusnäitajad oleksid tugevalt ja loogiliselt seotud antud eesmärgiga. Grossi (2011) soovitusel peaks hea tulemusnäitaja avalikus sektoris olema: asjakohane, kasulik, usaldusväärne ja kontrollitav. Kontrollitavus antud võtmes tähendab, et lisaks organisatsioonile endale peaksid mõõtmise tulemused olema ligipääsetavad ka avalikkusele või huvigruppidele. Tulemusnäitajad ei tohi omavahel konkureerida ning sama eesmärgi täitmist tuleb mõõta erinevatel perioodidel samade meetoditega.

Omavalitsuste majandusaasta aruannete auditeerimise põhjal on tulemusinformatsiooni probleemkohad välja toonud Austraalia audiitorbüroo järgmiselt (Victorian ... 2012):

- eesmärgid on halvasti väljendatud ja neid ei saa tõhusalt mõõta,
- näitajad ei hõlma kõiki eesmäärke ja kõiki strateegiliste tegevuste aspekte,
- näitajad ei anna tasakaalustatud teavet teenuste kvaliteedi ega tulemuste kohta,
- puudub tulemuslikkuse aruandluse süsteem või poliitika,
- strateegilised eesmärgid ja teenustaseme eesmärgid on halvasti seotud,
- tulemuslikkuse juhtimiseks on volikogu liikmeid ja töötajaid liiga vähe koolitatud.

Töö autori arvates saavad nimetatud kitsaskohtadest tulemusinformatsiooni loomisel õppida ka Eesti omavalitsused. Tulemusinformatsiooni loomine peaks eeskätt toimuma valla- või linnavalitsuse kui omavalitsuse igapäevase juhtorgani algatusel. Ter Bogt *et al* (2015: 310) mainivad, et enamik volikogu liikmeid teevad oma tööd piiratud aja jooksul ja neil ei pruugi seetõttu olla võimalust kulutada piisavalt aega eelarve suhtes kriitiliste hinnangute tegemiseks, eriti juhul, kui seal ei ole nende jaoks olulisi poliitilisi probleeme. Ka Eesti omavalitsustes panustavad volikogu liikmed omavalitsuse töösse üldjuhul vaid oma põhitöö kõrvalt.

Eesti avalikus sektoris tulemusaudititega kokku puutunud töötajad peavad tulemusauditeid üldiselt kasulikeks (Raudla *et al* 2015). Töö autori arvates on sel juhul siin Eesti riigiasutused omavalitsustest ette läinud, sest erinevalt teistest avalikku sektorisse kuuluvatest üksustest ei ole teadaolevalt omavalitsustes tulemusauditeid läbi viidud. Tallinna linna finantsjuhtimise mudelit analüüsides on leitud, et: „Eelarve ettevalmistamisele, eelarvete koostamisele ja aruandlusele kulutatakse rohkem aega ja tähelepanu kui ressursside kasutamise efektiivsuse analüüsile“ (Tikk 2014: 114). Usutavasti on käesolevaks ajaks Tallinnas eelarve valmimiseks ja aruandluseks kuluv aeg tasakaalustunud ressursside kasutamise efektiivsuse analüüsiks kasutatava ajaga, kuid töö autori arvates võib kirjeldatud viisil toimimine enamikes Eesti omavalitsustes olla jätkuvalt tavapärane.

Tulemusnäitajate kaudu kogutavat tulemusinformatsiooni jaotatakse erialases kirjanduses (Van Dooren, Van de Walle 2010; Liguori *et al* 2012; Kenk ja Haldma 2018) kaheks, eristades **finantsilist** ja **mitte-finantsilist tulemusinformatsiooni**. Van Dooreni ja Van de Walle (2010: 3–4) käsitluses kasutatakse tulemusinformatsiooni formaliseeritult, st ametlike tulemusraportite kaudu või vähemformaliseeritult muude teabeallikate kaudu. Liguori *et al* (2012: 907) toovad välja, et kasutatakse nii eelarvetest ja raamatupidamisest pärinevat rahalist informatsiooni, aga ka muud mitterahalist informatsiooni. Täpsem käsitlus Kenk ja Haldma (2018: 8) poolt ütleb, et finantsilist tulemusinformatsiooni väljendatakse rahas ja on tavaliselt esitatud finantsaruannetes, seevastu mitte-finantsilist tulemusinformatsiooni väljendatakse kvantitatiivses vormis väljundite, tulemuste jms näitajate kaudu.

Tulemusinfo vähene kasutamine avalikus sektoris võib olla põhjustatud kartusest selle kogumise keerukuse ees või ei leita seoseid juhtimisotsustega. Tulemusinformatsiooni kvaliteedi parandamine võib suurendada selle väärtust poliitikute jaoks ja motiveerida selle kasutuselevõtmist (ter Bogt *et al* 2015: 305). Kvaliteedi all peavad ter Bogt jt silmas hästi arenenud kvantitatiivset ja/või kvalitatiivset infot, mida on otsuste tegemiseks kohandatud (*Ibid.*). Sageli kasutatakse eelkõige kättesaadavuse lihtsuse tõttu rohkem finantsinfot ning pigem on olulisem tulemusinfo esitamine aruandluses, kui selle kasutamine sisemistes otsustusprotsessides (Grossi *et al* 2016). Niipea, kui mittefinantsilistes tulemusnäitajates on kokku lepitud, muutuvad mittefinantsilised

tulemusnäitajad nii juhtidele kui poliitikutele väga olulisteks (*Ibid.*, 915–916) ja neid kasutatakse rohkem. Poliitikutel koostavad visioone, eesmärke ja üldisi strateegiaid, samas töötavad juhid poliitikute poolt kujundatud eesmärkide täitmise nimel (Liguori *et al* 2012: 905–906). Omavalitsuse poliitikute jaoks on mõjukateks tulemusinformatsiooni allikateks Askimi (2007: 465) järeldusel omavalitsuste majandusaasta aruanded.

Oma doktoritöös, mis käsitleb Eesti avaliku sektori näitel finantsjuhtimise integreeritud mudelit, soovib Tikk (2014: 115) kohaliku omavalitsuse tulemuslikkuse mõõtmiseks välja töötada ühtne mõõdikute süsteem ning „kehtestada selged kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed indikaatorid eesmärkide täitmise mõõtmiseks nii strateegilises kui ka operatiivses ajaskaalas, *ex ante* ja *ex post*“. Samuti on Tikk rõhutanud, et tegevustulemuste mõõtmine võimaldab analüüsida ressursside kasutamist ning analüüsile tuginedes tõsta juhtimisotsuste kvaliteeti (*Ibid.*).

Eeltoodut arvesse võttes järeldab töö autor, et tulemusjuhtimine avalikus sektoris, sh kohalikus omavalitsuses, on probleemne. Ühest küljest ootab ühiskond avalikult sektorilt efektiivsust, teisalt ei ole kokkuleppeid ega standardseid mõõdikuid efektiivsuse mõõtmiseks. Kuna avalikus sektoris on raha alati vähem, kui on selle kasutamise soov, siis on avalik sektor, sh omavalitsus sunnitud tegema võimalikult parimaid otsuseid erinevate avalike teenuste osutamiseks. On ootuspärane, et need otsused tugineksid mitmekülgsele informatsioonile, sh tulemusinformatsioonile.

1.3. Tulemusinfo kasutamine haldusreformi käigus

Käesolevas alapunktis peatutakse tulemusinformatsiooni ja haldusreformi seostel lähtuvalt erinevatest ühinemismvormidest, omavalitsuse suurusest ja küllaldases mahu kvaliteetsete teenuste osutamise ootustest ning kohaliku demokraatia aspektidest. Nimetatud aspekte on omavalitsuste ühinemise juures pidanud oluliseks mitmed autorid (Tavares 2018, Reiljan ja Ülper 2011, Aulich *et al* 2014, Blesse ja Baskaran 2016, Mussari ja Ruggiero 2017). Tulemusinformatsiooni kasutamine haldusreformi käigus võiks olla heaks vahendiks nii elanikele kui ühinevate omavalitsuste juhtidele ühinenud omavalitsuse kohta realistlike ootuste tekitamiseks.

Omavalitsuste ühinemistel tuntakse erinevaid **ühinemisvorme**. Tavares (2018: 3) on oma artiklis viidanud Belley (2012: 1) tõlgendusele, mille kohaselt avaliku halduse entsüklopeedilise õigekeelsussõnaraamatu järgi eristatakse ühinemist ja liitmist. Ühinemise korral tekib uus omavalitsus, liitmise korral liituvad tavaliselt väiksemad omavalitsused suuremaga ja kesksel omavalitsusel säilivad senised rekvisiidid, nt nimi, registrikood jms. Tulenevalt sellest, kas omavalitsused on saanud ühinemise üle ise otsustada või on ühinemised kavandatud ja läbi viidud keskvalitsuse poolt, liigitavad Blesse ja Baskarani (2016: 1) omavalitsuste ühinemised vabatahtlikeks ühinemisteks (*voluntary mergers*) ja kohustuslikeks ühinemisteks (*compulsory mergers*). Põhinedes Blesse ja Baskarani (2016) ning Hanes ja Wickströmile (2010) täiendavad Kenk ja Haldma (2018: 3) omavalitsuste ühinemisi pool-vabatahtliku (*semi-voluntary mergers*) ühinemisega ning defineerivad pool-vabatahtliku ühinemist kui sellist ühinemist, mille puhul teevad küll kohalikud omavalitsused ise ühinemisotsuse, kuid otsuse aluseks on riiklikud kriteeriumid (nt elanike miinimumarv). Eesti haldusreformi seaduse (HRS §2 (1)) järgi loetakse ühinemiseks kahe või enama omavalitsuse ühinemist juhul, kui ühinemise tulemusena moodustatakse uus omavalitsus ja liitmiseks ühe omavalitsuse suurenemist ühe või mitme omavalitsusega. Käesolevas töös kasutatakse pool-vabatahtliku ühinemise mõistet eelpool toodud tähenduses ja Vabariigi Valitsuse otsusega liidetud omavalitsuste jaoks läbivalt väljendit „sundliitmine“.

Ühinemise õnnestumise ja ühinenud omavalitsuse suutlikkuse kasvu tagamiseks on Mussari ja Ruggiero (2017: 28–29) sõnul elanike õigeaegne kaasamine ja küllaldane informeerimine. Kuna ühinemise tagajärjel võivad elanikud jääda omavalitsuse keskusest kaugemale, nõrgenevad nende suhted poliitiliste esindajatega isegi siis, kui neil avaneb juurdepääs uutele avalikele teenustele. Seega tuleb protsesside ühendamisega seotud suutlikkuse kasvu algatusi juhtida nende varases staadiumis, et ületada elanike võimalikku vastuseisu. Kui elanikel ei ole selget ettekujutust ühinemisprotsessi mõjudest, võivad nad survestada poliitikuid ühinemisest loobumiseks. (*Ibid.*) Sarnase seose on välja toonud Kenk ja Haldma (2018: 4) ning viidanud Askimi (2007) ja Levy *et al* (2011) uuringutele, et **ühinemiseelses etapis** on kohalike elanike soovid esmatähtsad. Elanike soove arvestades tuleks sel juhul suuremat tähelepanu pöörata just mitte-finantsilistele tulemusnäitajatele, sest elanikud soovivad eelkõige teada, milliseid muudatusi toob ühinemine kaasa nende igapäevasesse ellu.

Ühinemisprotsessis suureneb omavalitsuse roll tegevuskava, ühinemislepingu koostamise, vajalike struktuuride ja õigusaktide väljatöötamisel (Kenk ja Haldma 2018: 4). Sel perioodil kasutatakse peamiselt finantsilist tulemusinformatsiooni, kuid elanikud on palju rohkem huvitatud ühinemisega kaasnevatest sotsiaalsetest aspektidest (Mussari ja Ruggiero 2017: 44). Seetõttu tuleks lahkkelide ärahoidmiseks või leevendamiseks leida tasakaal finantsilise ja mittefinantsiliste tulemusinformatsiooni vahel. **Ühinemisjärgselt** hinnatakse, kas ühinemine toimus vastavalt kokkulepetele ning kas ühinemisega soovitud tulemused saavutatakse või on tulevikus saavutatavad (Kenk ja Haldma 2018: 4). Tulenevalt ühinemiseelsetele kokkulepetele ja ühinemislepingus kokkulepitule on selles etapis on mõistlik kasutada nii finantsilist kui mitte-finantsilist tulemusinformatsiooni.

Ühinemises nähakse enamasti võimalust **säästmiseks mastaabiefekti** tõttu, vähendada juhtimiskulusid ning seeläbi laiendada teenuseid või parendada seniste teenuste kvaliteeti. Blesse ja Baskaran (2016: 1) on leidnud, et ühinemised toovad kaasa juhtimiskulude mastaabiefekti, kuid ei tekita märkimisväärset mõju muudele jooksvatele kuludele ega eelarvele tervikult. Samuti on nad leidnud, et juhtimiskulude kokkuhoid tekib peamiselt kohustusliku ühinemise korral, samas kui vabatahtlikud ühinemised ei mõjuta oluliselt kulusid (*Ibid.*: 1). Sarnaselt järeldab Tavares (2018: 8), et ühinemised toovad kaasa peamiselt üldhalduskulude vähenemise, kuid märkimisväärset mastaabiefekti eelarve kogumahu suhtes tavaliselt ei saavutata ning eelkõige peab ta põhjuseks täiendavate teenuste lisandumist. Reiljan ja Ülper (2011: 192) möönavad, et mastaabiefekti võib saavutada suuremate koguste soetamise tõttu, kuid rõhutavad samas, et avalike teenuste mitmekesisuse tõttu ei ole ainult mastaabiefekt piisav õigustus omavalitsuste ühinemiseks. Peale selle leiavad nad, et omavalitsuste majanduslik tõhusus ei ole kõige olulisem aspekt riigi toimimisel, mistõttu ei tohiks võimalikku mastaabiefekti ületähtsustada. (*Ibid.*: 194) Väikese elanikkonnaga ja kaugete omavalitsuste ühendamine ei pruugi anda mastaabiefekti (Aulich *et al* 2014: 2). Omavalitsuste ühinemisel soovivad Allers ja Geertsema (2016: 680) keskvalitsusel hoida neutraalset joont, kuni ei ole selgeid tõendeid ühinemise kasulikkuse kohta.

Ühinemine sunnib organisatsioone uuesti läbi vaatama protseduurid ja toimingud, mille tulemuseks võib olla tõhususe suurendamine (Hansen *et al.*, 2014). Mussari ja Ruggiero

(2017: 28) hinnangul oli ja on kohalike omavalitsuste ühinemine potentsiaalne võimalus **avalike teenuste ja tulemuslikkuse parandamiseks**. Eelkõige põhjendatakse Mussari ja Ruggiero väitel erialases kirjanduses seda asjaoluga, et suuremal vallal on suurem võimekus meelitada tööle kompetentsemaid juhte, kes toovad kaasa keeruliste ülesannete täitmiseks vajaliku oskusteabe ja parema spetsialiseerumise (*Ibid.*: 28). Samas on empiirilised tõendid kogukulutuste muutustele seoses ühinemisega Allersi ja Geertsema (2016: 660) hinnangul nõrgad ja elanikud ei pruugi tunnetada teenuste paranemist. Nimetatud uuringu autorid peavad selle põhjuseks asjaolu, et ühinemine võib mõjutada erinevaid elanike gruppe erinevalt ja muudatuste keskmine mõju võib jääda kogu elanikkonna jaoks tähtsusetuks (*Ibid.*).

Avalike teenuste parandamist haldusreformi kaudu on silmas peetud ka Eestis. Haldusreformi kontseptsiooni eelnõus (Kontseptsioon ...2015: 3–4) on muu hulgas märgitud, et haldusreformi rakendamisel lähtuti ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamatus (Lõhmus *et al* 2013 (2016: 3)) on kirjeldatud mitmeid teenuseid, mida erinevalt väiksemast vallast on suuremas vallas võimalik osutada, sh:

- „teenuseid, mille sihtrühm väikevallas oli liiga kitsas (nt. spetsiifilise erivajadusega inimeste tugitegevus, nõustamisteenused)“;
- „teenuseid, mis eeldavad kodaniku anonüümsust (psühholoogiline nõustamine, võlanõustamine)“.

Lisaks tõhususele peetakse omavalitsuste ühinemisel oluliseks **demokraatia** säilimist ja selle suurenemist kohalikul tasandil (Haldusreformi eesmärgid ...). Ühinemised võivad osutada ka kompromissiks tõhususe ja demokraatia vahel. Tavares (2018: 8) tõdeb oma uuringu kokkuvõttes, et ühinenud omavalitsustes valimisaktiivsus pigem väheneb, samuti väheneb kandidaatide arv kohalikel valimistel ning sellega väheneb ka side kohaliku võimu ja elanike vahel. Töö autori arvates võiks seda väidet ka teistpidi esitada – väiksemates omavalitsustes on tõenäolisemalt tihedam kontakt elanike ja kohalike poliitikute vahel, poliitik tunneb suuremat igapäevast vastutust vallaelanike ees ning võimu kaugenemisega võib elanike huvi poliitika või usaldus poliitikute vastu väheneda. Kindlasti ei ole hea ka see, kui elanik hakkab omavalitsust tajuma kui

teenuste pakkujat ja taandab ennast kõrgema võimu kandjast vaid kliendiks. Viidates võimalikule demokraatia vähenemisele rõhutavad Aulich *et al* (2014: 16) vajadust kaaluda haldusreformi käigus kohaliku demokraatia küsimusi, sealhulgas poliitilise esindatuse taset ja kuidas kõige paremini edendada elanike kaasatust kodanikuasjadesse.

Kõige enam räägitakse omavalitsuste ühinemise puhul **omavalitsuse suurusest**, st seal elavate elanike arvust. Ühist kokkulepet omavalitsuse suuruse kohta rahvusvahelisest teaduskirjandusest ei leia, peamiselt viidatakse neis reformitud või reformimata omavalitsustes elavate elanike arvule. Näiteks anti Saksamaa Brandenburgeri liidumaal 2000. aastal omavalitsuste ühinemiseks suunised, et pärast reformi peaks omavalitsuses elama vähemalt 5000 elanikku (Blesse ja Baskarani 2016: 54–74), kuid see ei olnud ainus kriteerium. Neil juhtudel, kui ei olnud võimalik luua 5 000 elanikuga omavalitsusi, organiseeriti omavalitsuste korraldus kohaliku omavalitsusliidu kaudu. Liitu kuuluvates omavalitsustes pidi olema vähemalt 500 elanikku, liidus kokku vähemalt 5000 elanikku ja liit pidi hõlmama kolme kuni kuut omavalitsust, ning täiendava kriteeriumina sätestati, et keskus ei tohi olla kaugemal kui 20 km. (*Ibid.*). Omavalitsuse territoriaalsele suurusele on viidanud Reiljan ja Ülper (2011: 193–194) ning rõhutanud, et Eesti noore demokraatia tingimustes ei tohiks omavalitsused olla liiga suured, sest need asuksid inimestest liiga kaugel.

Euroopa kohalikes omavalitsustes oli Allersi ja Geertsema (2016: 659) andmetel keskmiselt 5400 elanikku. Ameerika Ühendriikides läbiviidud analüüsi järgi on kõige tõhusamad omavalitsused, mille elanike arv on vahemikus 25 000–250 000 (Holzer *et al* (2009) viidatud Tavares (2018: 2) vahendusel). Eestis sätestati omavalitsuse elanike kohustuslikuks miinimumkriteeriumiks 5 000 elanikku (HRS §3) koos üksikute eranditega hajaasustuse, mereliste saarvaldade, arvukate osapooltega ühinemiste ja ühinemisprotsessi käigus elanike arvu vähenemise juhtumitega. Kehtestatud kriteeriumit on analüüsinud Riigikontroll ja leidnud (Mikli 2018: 601), et ainult elanike arvu võtmine haldusreformi kriteeriumiks oli ühtaegu nii tugevus kui ka nõrkus. Tugevuseks peab Mikli seda, et kriteerium oli arusaadav, mõõdetav ja kõigi omavalitsuste suhtes ühtlaselt rakendatav. Kriteeriumi nõrkuseks peab Mikli tõsiasja, et võrdse elanike arvuga omavalitsused võivad olla ebavõrdses olukorras näiteks elanike

vanuselise koosseisu, territooriumi suuruse või regionaalse paiknemise tõttu ja seetõttu ei ole võimalik selliseid omavalitsusi *ühte patta panna*.

Omavalitsustel on mitmeid erinevaid ülesandeid, mis jagunevad vabatahtlikeks ja kohustuslikeks. Vabatahtlikud ülesanded rahastab omavalitsus oma eelarve arvelt, kohustuslikeks ülesanneteks annab riik toetusi. Elanikel on õigus eeldada, et neile pakutakse alati kvaliteetset avalikku teenust sõltumata tema elukohajärgse omavalitsuse suurusest või võimekusest. Eesti meedias esitatakse omavalitsuste avalikest teenustest rääkides tavaliselt omavalitsuse võimekuse näitajaks tema haldusterritooriumil elavate elanike arv. Arvestades omavalitsuste rahastamissüsteemi, on selline hoiak osaliselt arusaadav. Liialt väike elanike arv teeb avalike teenuste pakkumise kulukaks, kuna omavalitsuste rahastamine on tihedalt seotud maksumaksja tuludega. Järgnevalt on esitatud ülevaade omavalitsuse põhitegevuse peamistest tuluallikatest (vt tabel 1). Kõige suurema osa, keskmiselt 60% omavalitsuse põhitegevuse tuludest, moodustab maksutulu ja maksutulust 93% moodustavad tulud üksikisiku tulumaksu laekumisest.

Tabel 1. KOV põhitegevuse tulude allikad Eestis 2016–2018

Põhitegevuse tulude allikad	2016		2017		2018	
	mln €	%	mln €	%	mln €	%
Põhitegevuse tulud kokku	1 622	100	1 762	100	1 972	100
Maksutulud	986	61%	1 058	60%	1 182	60%
- tulumaks	913	56%	985	56%	1 108	56%
- maamaks	59		57		58	
- muud kohalikud maksud	14		16		16	
Kaupade ja teenuse müük	187	12%	197	11%	189	10%
Saadud toetused tegevuskuludeks	427	26%	481	27%	580	29%
Muud tegevustulud	22	1%	26	2%	21	1%

Allikas: (Eelarvearuanded); autori ümardused ja osakaalu arvutused

Tänase maksusüsteemi alusel laekub teatud osa residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust elukohajärgsele omavalitsusele. 2016. ja 2017. aastal oli selleks määraks 11,60%, 2018. aastal 11,86% ja 2019. aastal on selleks määraks 11,93% füüsilise isiku maksustatavast tulust (Tulumaksuseadus §5).

Omavalitsustest rääkides keskendumine ainult elanike arvule on kitsas lähenemisviis. Riigikontroll leiab oma auditis, et väikestel omavalitsustel on ka eeliseid, sest võimaluste olemasolul suudavad nad elanike probleeme lahendada individuaalselt ja kiiresti. Riigikontroll tuvastas koguni, et isegi juhul, kui omavalitusel ei ole kooli, on väikesed ja keskustest kaugemal asuvad omavalitsused kõige paremini hakkama saanud just lastehoiu korraldamise, põhihariduse andmise ja lihtsamate sotsiaalteenuste osutamisega. (Riigikontroll 2012: 4) Ka Reiljan ja Ülper (2011: 191) on leidnud, et omavalitsuste haldussüsteemis olevaid erinevaid probleeme ei saa lahendada ainult territoriaalse jaotuse muutmisega.

Tulemusinformatsiooni ja haldusreformi teoreetilisest käsitlest järeldab töö autor, et avalik sektor ja selle hulgas eriti omavalitsused on jõudnud keerulisse arengujärku. Ühest küljest tuleb haldusreformist tingitud muutuste tõttu muuta seniseid juhtimisstruktuure, pakkuda laialdasemalt ja elanike ootustele vastavaid kvaliteetseid avalikke teenuseid. Teisest küljest tuleb seda kõike teha senisest efektiivsemalt ning juhul, kui varem omavalitsustes tulemusinformatsiooni juhtimisotsuste vastuvõtmiseks ei kasutatud, siis seisab samal ajal ees ka tulemuslikkuse juhtimise süsteemi ülesehitus.

2. TULEMUSINFO KASUTAMINE HALDUSREFORMI KÄIGUS

2.1. Uurimismeetodid ja andmed

Käesolevas töös käsitletakse omavalitsuste ühinemisega, sh vabatahtliku-, pool-vabatahtliku ja sundliitmise seotud temaatikat tulemusinfo kasutamise võtmes. Töö uurimisobjektiks valiti Hiiumaa seetõttu, et seal ühinesid 2013. aastal kaks omavalitust vabatahtlikult, 2017. aastal kaks omavalitsust pool-vabatahtlikult ja kaks omavalitsust pidid ühinema Vabariigi Valitsuse otsuse alusel, st need sundliideti vastühinenud omavalitsusega. Praeguse ühinenud Hiiumaa valla nendelt töötajatelt, olid ametis Hiiumaa omavalitsustes erinevate ühinemiste ajal, oli võimalik saada otsest teavet ühinemisel kasutatud tulemusinformatsiooni kohta.

Hiiumaa on hõreda asustusega saar. Kõige suurema asustustiheduse erinevusega omavalitsused ühinesid 2013. aastal, mil Kõrgessaare vallas oli 3,5 elanikku km² kohta ja Kärdla linnas 803,3 elanikku km² kohta (vt tabel 2).

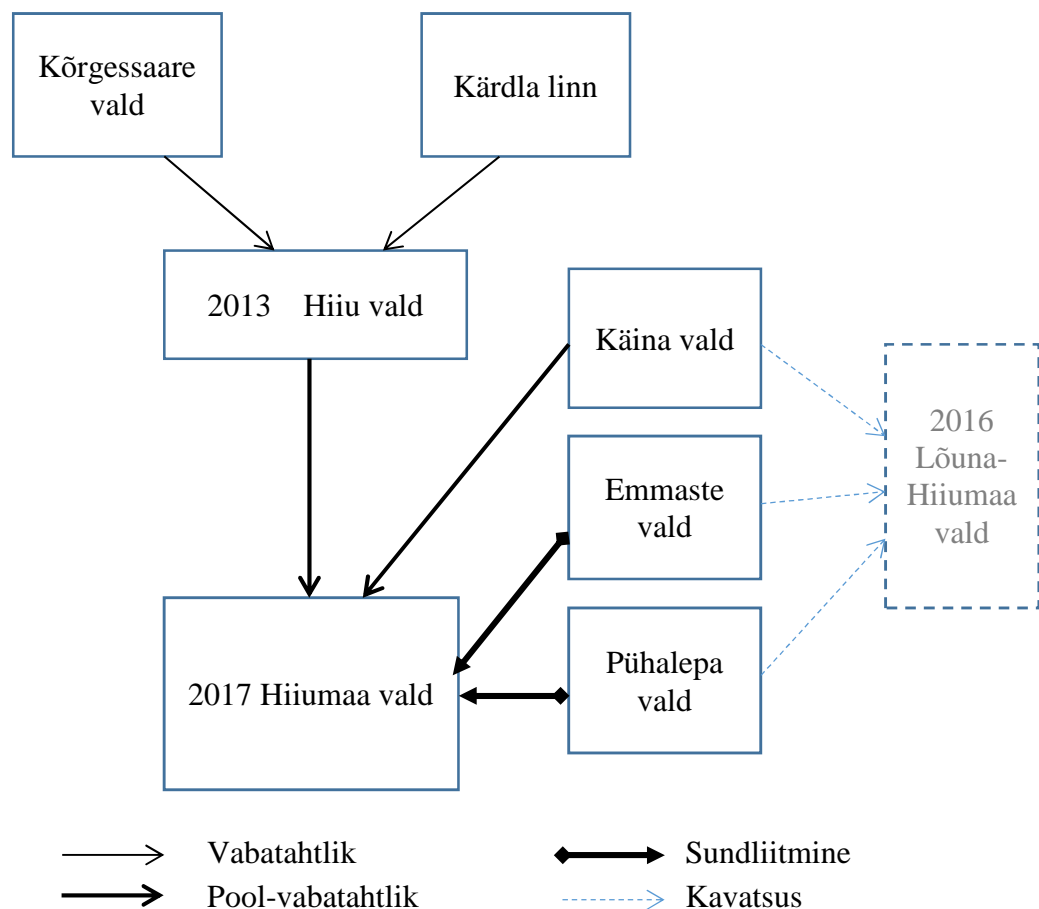
Tabel 2. Ühinenud omavalitsuste andmed enne ühinemist

Omavalitsus	Elanike arv	Pindala (km ²)	Asustustihedus (el/ km ²)
Vabatahtlik ühinemine, andmed seisuga 01.01.2013			
Kõrgessaare vald	1319	379,5	3,5
Kärdla linn	3615	4,5	803,3
Pool-vabatahtlik ühinemine, andmed seisuga 01.01.2017			
Hiiu vald	4623	387,3	11,9
Käina vald	2096	186,3	11,3
Ühinemine Vabariigi Valitsuse otsuse alusel, andmed seisuga 01.01.2017¹			
Emmaste vald	1241	199,1	6,2
Pühalepa vald	1590	257,4	6,2

Allikas: (Demograafiline ...(elanike arv), KOV arengukavad (pindala)), autori koostatud

Peale ühinemist oli Hiiu vald kõige suurema rahvaarvuga vald, mille asustustihedus tasakaalustus Käina vallaga ning mõlemad jäid mõnevõrra suuremaks Emmaste ja Pühalepa valdade asustustihedusest. Hiiumaal 2013. aastal ja 2017. aastal toimunud omavalitsuste ühinemisest on esitatud komplektsem ülevaade joonisel nr 1 lk 26.

¹ Andmed on esitatud seisuga 01.01.2017 seetõttu, et elanike arv selle kuupäeva seisuga oli sundliitmise otsuse aluseks



Joonis 1. Hiiumaa omavalitsuste ühinemised 2013–2017 (autori koostatud).

Käina valla, Emmaste valla ja Pühalepa valla ühinemiskavatsust kirjeldatakse põgusalt alapunktis 2.2.2 lk 35 selgitamaks Hiiumaa valla ühinemise ja sundliitmise tagamaid.

Hiiumaal toimunud haldusreformi käigus tulemusinformatsiooni kasutamisega seotud uurimisküsimusele vastuse leidmiseks on kasutatud esmalt dokumendianalüüsi. Dokumendianalüüsi eesmärgiks on kaardistada tulemuslikkuse hindamist, juhtimist ja tulemusinformatsiooni kasutamist Hiiumaa kohalikes omavalitsustes ühinemise-eelselt ja ühinenud vallas ning leida seoseid juhtide ootuste ja tegeliku praktika vahel. Seadusandluse, käsiraamatute ja juhendite analüüsi eesmärgiks on kaardistada, kuivõrd neist võis saada tuge tulemuslikkuse hindamiseks ja kasutamiseks omavalitsuse juhtimisel üldiselt ning omavalitsuste ühinemisel. Analüüsis kasutatakse erinevates

seadustes, nt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS), kohaliku omavalitsuste üksuste finantsjuhtimise seaduses (KOFs), Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduses (KOÜS), Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses (ETHS), haldusreformi seaduses (HRS) esitatud nõudeid tulemusinformatsioonile või halduskorraldusele, samuti kasutatakse erinevates käsiraamatutes ja juhistes, nt KOFs-i käsiraamatus, halduskorralduse käsiraamatus, ühinemise käsiraamatus, eelarve ülevaate koostamise juhises, majandusaasta aruande koostamise juhises töö teemaga seotud nõudeid või soovitusi. Omavalitsuste finantsnäitajatest ülevaate andmiseks analüüsitakse Rahandusministeeriumi kodulehel olevaid omavalitsuste finantsülevaateid, sh 2012–2018 eelarve täitmise aruandeid ja Riigi Tugiteenuste keskuse (RTK) kodulehel olevaid saldoandmikke.

Töös analüüsitakse tulemuslikkuse ja tulemusinformatsiooni seisukohast 2013. aastal ja 2017. aastal Hiiumaal ühinenud kohalike omavalitsuste ühinemislepinguid ning ühinemislepingute seletuskirju. Lisaks analüüsitakse 2017. aastal Hiiumaal ühinenud kohalike omavalitsuste varasemaid arengukavasid, eelarvestrateegiaid, eelarveid, eelarve koostamise kordasid, viimase kolme aasta (2015, 2016, 2017) majandusaasta aruandeid, revisjonikomisjonide hinnanguid majandusaasta aruannetele ning volikogude ja vallavalitsuse neid õigusakte, mis olid seotud ühinemisega. Peale eelpool nimetatud dokumentide analüüsitakse ühinenud valla 2018. aasta eelarve koostamise korda (eelarve lähtetingimusi), eelarve täitmise aruande alusel kohustuslike finantsdistsipliini näitajaid ning juba ühinenud vallas koostatud arengukava ja eelarvestrateegiat. Ühinenud Hiiumaa valla dokumentide analüüs oli vajalik ülevaate saamiseks tulemusinformatsiooni kasutamisest ja vajadusel teha ettepanekuid protsessi parendamiseks.

Lisaks dokumendianalüüsile viiakse läbi poolstruktureeritud intervjuud Hiiumaa valla juhtidega. Intervjuude eesmärk on selgitada ühinenud valla juhtide arvamusi ja hinnanguid tulemusinformatsiooni kohta üldiselt, tulemusinformatsiooni tegelikku kasutamist ühinemise eel ja –ajal ning millised on ootused tulemusinformatsiooni edaspidiseks kasutamiseks. Poolstruktureeritud meetodi valis autor seetõttu, et see võimaldab koguda rohkem informatsiooni kui küsitlus. Poolstruktureeritud intervjuu puhul võivad küsimused olla eelnevalt formuleeritud, kuid küsija otsustab, mida on

otstarbekas küsida (Robson 2002: 270, viidatud Tallinna Ülikooli... vahendusel). Poolstruktureeritud intervjuude tõlgendus järgi antakse Jankowiczi (1991, viidatud Ghauri, Gonhaug 2004: 112 vahendusel) definitsiooni kohaselt intervjuudele, milles saadakse informatsiooni isiklike, hoiakuliste ja väärtushinnangute kohta. Küsimustik on koostatud Karina Kenki ja Toomas Haldma poolt 2018. aastal uuringu „*The use of performance information in the framework of mergers of Local Governments*“ raames (vt lisa 1 lk 85–88). Küsimustiku ülesehitus oli jaotatud kolmeks osaks:

1. Intervjueeritava isiklikud arvamused ja hinnangud tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise kohta üldiselt.
2. Tulemusinfo kasutamine seoses ühinemisega ühinemiseelselt, ühinemisprotsessis ehk ühinemiste läbiviimisel ja ühinemisejärgses etapis.
3. Üldised küsimused intervjueeritava kohta.

Tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise üldised hinnangud on esitatud alapunktis 2.4.1. Küsimustiku põhiraskus oli teisel osal ning selle osa küsitluste tulemused on esitatud alapunktides 2.4.2 kuni 2.4.4. Intervjuude kvalitatiivsed vastused teisendas autor kvantitatiivsele kujule, mis võimaldas teostada vastuste arvulist analüüsi. Vastused teisendas autor viie-palli skaalale, mille väärtused olid: *1 - üldse mitte, 2 – vähesel määral, 3 – mõningal määral, 4 – pigem nõus ja 5 – täiesti nõus*. Vastused „*pole asjakohane*” jättis autor analüüsist välja.

Andmete kogumiseks tehti ettepanekud intervjuudeks kümnele isikule kaalutlusel, et hõlmatud oleksid praeguse ühendvalla tippjuhid, osavaldade juhid ja pikaajalised volikogu liikmed, kes on olnud ametis erinevate ühinemiste ajal. Intervjuud lepidi kokku kaheksa isikuga, kuid üks isik loobus põhjendusega, et ta ei olnud ühinemiseelsel ega ühinemisprotsessi ajal seotud osavalla juhtimisega. Seega intervjueeriti seitset ühinenud valla erineva tasandi juhti. Ülevaade intervjuudest ja intervjueeritavatest on esitatud tabelis nr 3 lk 29 ja lisa 2 lk 89.

Kõik intervjueeritavad olid intervjuude ajal ühinenud omavalitsuses töötanud ühe aasta, sest kuigi formaalne ühinemine toimus oktoobris 2017, siis tegeliku ühise juhtimise alla läks omavalitsus jaanuarist 2018. Viis intervjueeritavat olid Hiiu valla ja Käina valla ühinemise juhtkomisjoni liikmed. Kuuel intervjueeritaval oli kõrgem haridus, neist kahel magistri- ja neljal bakalaureuse kraad. Ühel intervjueeritaval oli kõrgkool

lõpetamata. Kolmel intervjuueeritaval oli varasem kokkupuude tulemusjuhtimise ja tulemusinformatsiooni kogumisega, kolm intervjuueeritavat tuginesid erinevatel koolitustel saadud teabele ja ühel intervjuueeritaval puudus varasem kokkupuude tulemusinformatsiooniga.

Tabel 3. Intervjuueeritavate ametikohad pärast ühinemist ja ühinemiseelselt

Intervjuueeritav	Ametikoht peale haldusreformi	Ametikoht KOV-s enne haldusreformi
Inge Elissaar	Hiiumaa valla rahandusosakonna juhataja	Hiiu valla rahandusosakonna juhataja
Helen Härmson	Hiiumaa vallasekretär	Käina vallasekretär
Omar Jõpiselg	Käina osavalla vanem	Käina vallavanem
Reili Rand	Hiiumaa vallav anem	Hiiu valla vallavanem
Hergo Tasuja	Emmaste osavalla vanem	Emmaste valla volikogu liige
Artur Valk	Hiiumaa valla volikogu liige	Hiiu valla volikogu liige
Aivar Viidik	Hiiumaa valla volikogu esimees	-

Allikas: (Intervjuud); autori koostatud

Kohapealseid intervjuusid võib nimetada ka süvaintervjuudeks ja nende läbiviimiseks kulus 1,5–2,5 tundi. Samuti süvaintervjuu tunnustega telefoniintervjuu viidi läbi kahel järjestikusel päeval, mis kokkuvõtvalt kestis ligi kolm tundi. Intervjuud viidi läbi perioodil detsember 2018–jaanuar 2019. a. Lisaks intervjuudele täpsustati 2019. aasta märtsis rahandusosakonna juhatajaga Hiiumaa valla 2018. aasta finantstulemusi. Käesolevas töös on intervjuueeritavad töö autorile teadaolevas järjestuses tähistatud tähtedega A, B, C, D, E, G ja F.

2.2. Ülevaade haldusreformi teostamisest Eestis ja Hiiumaal

2.2.1 Haldusreformi eripärad Eestis

Haldusreformi seaduse seletuskiri juhatatakse sisse tõdemusega, et Eesti on killustunud omavalitsuskorraldusega, suurte regionaalsete erinevuste ning kahaneva ja vananeva rahvastikuga riik, kus suurel osal riigi territooriumist ei ole tagatud kohaliku elu korraldamist ja avalike teenuste pakkumist parimal võimalikul viisil, st lähtudes elanike vajadustest (HRS seletuskiri ... 1). Haldusreformi seaduse järgi oli haldusreformi eesmärk toetada omavalitsuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkelmisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel (HRS §1 (2)). Seaduse seletuskirjas defineeritakse võimekamateks omavalitsusteks sellised omavalitsused, mis suudavad end ise majandada ning piirkonna arengu terviklikuma planeeringute ja kvaliteetsemate avalike teenuste pakkelmise kaudu suudavad pidurdada elanikkonna väljavoolamist ja ääremaastumist. Ühtlasi tasakaalustaksid sellised omavalitsused Eesti regionaalset arengut. (HRS seletuskiri.. 6)

Kuni aastani 2017 oli omavalitsustel võimalik ühineda vabatahtlikult, saades selleks riigilt ka toetust, kuid olulist ühinemislainet see regulatsioon kaasa ei toonud. Rahandusministeeriumi andmetel ühines aastatel 1996–2014 Eestis 71 omavalitsust, nendest moodustus 30 omavalitsust ning kokku jäi Eestisse alles 213 kohalikku omavalitsust (Ülevaade kohaliku ...). Mõningate eranditega ühinesid sel perioodil peamiselt linnad või alevikud oma rõngasvaldadega.

2017. aasta haldusreform puudutas lisaks omavalitsustele ka maavalitsusi. Alates 01.01.2018. a lõpetati ka maavalitsuste töö ning osa nende senistest ülesannetest anti üle kohalikele omavalitsustele. Kui haldusreformi käigus moodustus senise maakonna piires vaid üks omavalitsus, siis suurenes oluliselt selle omavalituse roll ja töökoormus maakonna arengute suunamisel, muuhulgas pidi omavalitsus koostama ka maakonna arengustrateegia (KOKS § 37³ (1)). Käesolevas töös nimetatud temaatikale ei keskenduta, kuid see on kasulik teave Hiiumaa valla 2035+ arengukavast arusaamiseks.

Haldusreformiga püüti suurendada omavalitsuste eelarvelist võimekust kompetentside koondamiseks, mis tagaks nende suutlikkuse mõjutada kohaliku elukeskkonna

kujundamist. Haldusreformi seaduse seletuskirjas (HRS seletuskiri ... 1) tuuakse väikeste omavalitsuste tüüpiliste murekohtadena välja:

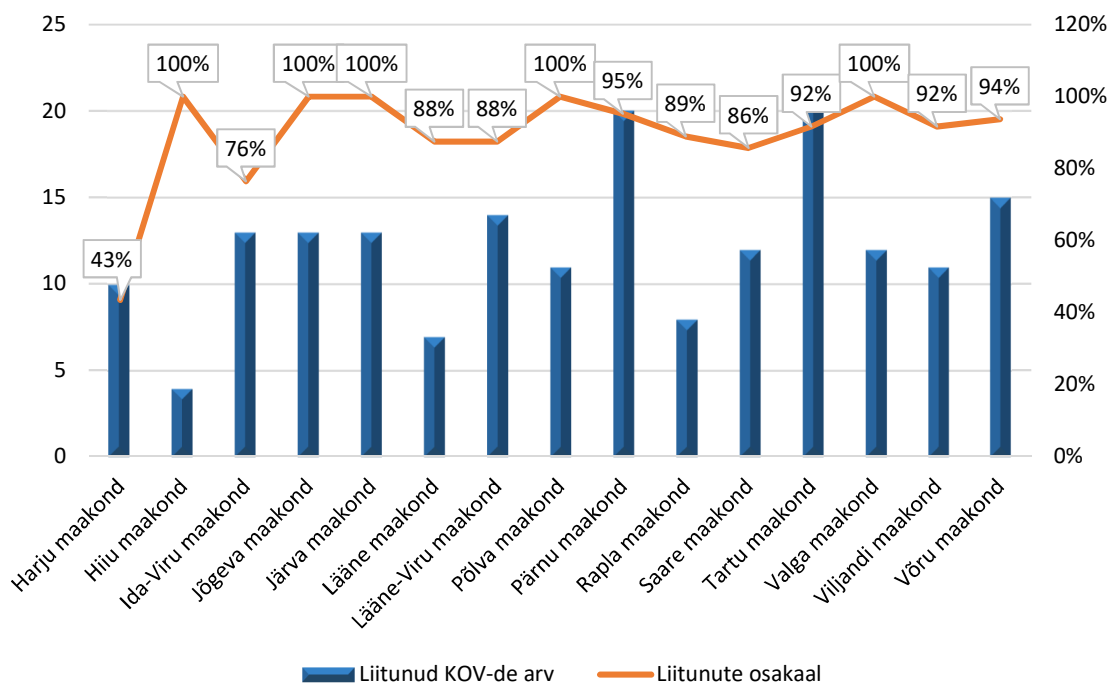
- juhtide, ametnike ebapiisav kvalifikatsioon ja vajaliku kvalifikatsiooniga spetsialiste puudus,
- töötajate vähesus ja palju erifunktsioone ühe töötaja kohta ning sellest lähtuvalt ülesannete valikuline täitmine,
- ennetava tegevuse asemel avalduste menetlusele keskendumine.

Seletuskirjas tõdetakse, et kirjeldatud probleemide tõttu kannatavad eelkõige sotsiaalselt haavatavamad riskigrupid, nt erivajadustega inimesed; riskiperede lapsed, kes ei saa spetsiifilisi teenuseid või abi (*Ibid.*: 93).

Omavalitsuse haldusvõimekuse ainsaks näitajaks peeti omavalitsuses elavate elanike arvu, sest muid kriteeriume haldusreformi seadusega ei kehtestatud. Omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumiks kehtestati 5 000 elanikku (HRS §3). Kui omavalitsus ei vastanud seisuga 01.01.2017 nimetatud miinimumsuuruse kriteeriumile, algatas Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise (HRS §9) ehk sundliitmise. Seaduse algatajad tõdevad, et kuigi Vabariigi Valitsuse algatatud omavalitsuse ühendamine riivab kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet, on see siiski proportsionaalne riive taotletava eesmärgiga tagada üle-eestiliselt konkurentsivõimelised omavalitsused, kes suudavad pakkuda oma elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid ja tagada neile põhiõiguste kaitse tänu kvalifitseeritud ametnike olemasolule. (HRS seletuskiri ... 88) Ehkki meedias räägitakse sageli omavalitsuste teenustest, nende kvaliteedist ja maksumusest, on kohaliku omavalitsuse teenused Eestis üldiselt hinnastamata. Rahandusministeerium on 2015. aastal pilootprojektina hinnanud kaheksas omavalitsuses kolme valdkonna 20. erinevat ülesannet ja loonud aluse omavalitsuste ülesannete kulude hindamiseks (KOV tulubaasi ...2016). Käesoleva töö koostamise ajal ei ole teada, kas nimetatud teenuste hinnastamine on aluseks omavalitsuste tulubaasi kujunemisele.

Rahandusministeeriumi teatel vähenes 2017. aasta haldusreformi käigus omavalitsuste arv 213-lt 79-le sh sundliideti 26 omavalitsust (Ülevaade haldusreformi ...). Haldusreform puudutas 87 protsenti omavalitsustest (vt joonis 2 lk 32). Viies

maakonnas – Hiiu, Jõgeva, Järva, Põlva ja Valga maakondades olid ühinemistega seotud kõik selle maakonna omavalitsused. Kõige vähem (43%) liituti Harju maakonnas. Harju maakonna madalale ühinemisaktiivsusele on juhtinud tähelepanu Riigikontrolli nõunik Airi Mikli. Haldusreformi õppetunnina reformi meepotis tõrvatilgana toob Mikli (2018: 595) välja asjaolu, et maakonnas, kus rahvastiku tihedust ja liikumisaktiivsust arvestades oleks olnud põhjendatud keskmisest suurema elanike arvuga omavalitsuste moodustamine, jäeti osad haldusreformi kriteeriumit mittetäitnud omavalitsused ebaselgetel põhjustel ühendamata. Analüüsist selgus, et Harju maakonnas jäi kohustuslikust miinimumkriteeriumist väiksemaks elanike arv Loxsa linnas (2738 elanikku), veidi üle kriteeriumi olid elanike arvud Raasiku vallas (5075) ja Kiili vallas (5123) (Demograafiline...).



Joonis 2. Haldusreformi muudatused omavalitsustes maakondade lõikes

Allikas: (Rahandusministeerium), autori koostatud.

Ühinemisest jäid kõrvale 28 omavalitsust, sh 10 linna (Tallinn, Keila, Loxsa, Maardu, Rakvere, Narva, Kohtla-Järve, Sillamäe, Viljandi, Võru), neli väikesaart (Kihnu, Muhu, Ruhnu, Vormsi), üheksa Harjumaa valda (Harku, Viimsi, Rae, Saku, Kiili, Jõelähtme, Raasiku, Kose, Kuusalu) ja viis valda üle Eesti (Jõhvi, Kardina, Kohila, Luunja, Nõo).

Peale haldusreformi on Eestis omapärasel olukorras Saare maakond, mis koosneb kolmest omavalitsusest ja kõik kolm omavalitsust on saarelised omavalitsused: Saaremaa vald, Muhu vald ja Ruhnu vald.

Haldusreformile tagasi vaadates on leitud, et 2017. aastal tehti haldusterritoriaalsed ehk kõige lihtsamad muudatused, endiselt on läbi vaatamata omavalitsuste ülesanded ja nende rahastamine ning omavalitsuste süsteemne reform peaks toimuma edaspidi (Olle ja Lust-Vedder (2018: 496). Haldusreformiga tegelikult kulude kokkuhoidu ei taotletudki, sest enamikes haldusreformiga seotud riiklikes dokumentides ei ole otsest vajadust kulude vähendamiseks välja toodud (Taro 2018: 578).

Ühinemiste soodustamiseks pakkus riik omavalitsustele abi ühinemiskonsultantide kaudu ja toetas rahaliselt. Ühinemistoetuste saamine ja selle kasutamine oli reguleeritud järgmiselt:

- ühinemistoetust makstakse nendele omavalitsustele, mis on 2016. aastal ise langetanud otsuse ühinemiseks (HRS §20 (1), KOÜS §5);
- ühinemistoetuse määr omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastava omavalitsuse kohta on 100 eurot ühinenud omavalitsuse elaniku kohta. Ühinemistoetuse minimaalne suurus 300,0 tuh eurot ja maksimaalne suurus 800,0 tuh eurot ühe omavalitsuse kohta. (HRS §20 (2) ja KOÜS §6 (1));
- ühekordse boonusena makstakse lisaks veel 500,0 tuh eurot omavalitsusele, kus ühinemise tulemusena elab vähemalt 11 000 elanikku või ühinemine hõlmab tervet maakonda (HRS §21 (7)).

Ühinemistoetuse kasutamiseks määrati kindlad kriteeriumid. Toetust oli lubatud kasutada ühinemisega seotud otseste kulude katmiseks, samuti arengukavas olevate või ühinemislepingus kokkulepitud investeeringute finantseerimiseks ja ühinemislepingus kokkulepitud laenulepingust või muudest kohustiste liikidest tulenevate rahaliste kohustiste tasumiseks (KOÜS §6). Töö autori arvates oli see mõistlik piirang, ning ühinenud omavalitsuse huve silmas pidades oli mõistlik ka see, et kogu toetust ei makstud korraga välja, vaid ajatati kolme aasta peale (HRS §22 (2)).

Lisaks ühinemistoetustele pikendati perioodi, mil riik kompenseerib ühinemisest tuleneva võimaliku riigieelarveliste toetuste vähenemise kaheksale aastale. (KOÜS §6 (6)). Ühinemise tõttu ametist lahkuvatele KOV juhtidele (linnapead, vallavanemad ja volikogu esimehed) maksis riik 12 kuu lahkumishüvitist ning alla aasta ametis olnud juhtidele hüvitatakse 6 kuu töötasu. (HRS §19 (1)).

Ühinemisega seotud probleemistik ja ühinemistoetuste kasutamine tegi murelikuks ka Riigikontrolli. Riigikontroll saatis 2017. aasta juunikuus kohalikele omavalitsustele märgukirja, milles tõi välja ühinemisega seotud erinevad ohukohad. Ühinemistoetuse kasutamise riskikohtadele viidates tõi Riigikontroll välja, et varasematest ühinemislepingutest on näha toetusrahade jaotamine selliselt, et iga ühineja saaks midagi. Riigikontroll rõhutab oma kirjas, et ühinemistoetust ei tohiks võtta „poliitilise lehmakauplemise objektina“ ja nende abil erimeelsusi siluda, vaid riigimehelik oleks toetuse kasutamisel näha silme ees uue, mitte lõpetatava omavalitsuse huvisid. Riigikontroll hoiatas, et juhul, kui ühinemistoetuste arvelt tehakse läbimõttlemata investeeringuid, on neist pikemas perspektiivis vähe kasu ja sellevõrra võib uue omavalitsuse algusaeg probleemsemaks kujuneda. (Riigikontroll 30.06.2017: 1–2)

Rahandusministeeriumi andmetel maksti Eestis kokku ühinemistoetusi välja 64,5 miljonit eurot (Haldusreformi kulud ...). Hiiumaa vallale eraldati ühinemistoetust kokku 762,3 tuh eurot. Kõigi nelja valla vabatahtlikul ühinemisel oleks 2019. aastal makstud Hiiumaale veel 500,0 tuh eurot täiendavat toetust (Hiiu Leht 01.12.2017). Dokumendianalüüsist (Hiiumaa valla 2018 ...) selgus, et saamata jäänud summa oli suurem, kui näiteks Hiiumaa valla 2018. aasta eelarvesse planeeritud tulu maamaksust (354,0 tuh eurot) või Emmaste osavalla ja Pühalepa osavalla 2018. aasta eelarvete puudujääkide katteks kasutusele võetud varasemate aastate likviidsete varade maht (vastavalt 163,0 tuh eurot ja 243,3 tuh eurot).

2.2.2 Hiiumaal toimunud haldusreformi eripärad

Sajandeid sisuliselt kihelkondlikul elukorraldusel püsinud Hiiumaal ühinesid 2013. aastal vabatahtlikult Kõrgessaare vald ja Kärkla linn Hiiu vallaks. Ühinemislepingu seletuskirjas (Ühinemise seletuskiri 2017: 10) on ajaloo kohta kirjutatud: „Hiiumaa haldusjaotuse alguspunktiks võib lugeda aastat 1254, millal saar jaotati Saare- Lääne

piiskopi ja Liivi ordu vahel ning tekkisid kaks hilisemat kihelkonda Pühalepa ja Käina. 1627. aastal moodustati lisaks Reigi kihelkond ja 1866. aastal Emmaste kihelkond. 1920. aastal eraldus Pühalepa vallast esmalt iseseisva aleviku ja hiljem linnana (1938) Kärdla. Hiiumaa 1992–2013 haldusjaotus baseerus sisuliselt kihelkondlikul valitsemismudelil (Reigi, Pühalepa, Käina, Emmaste kihelkond), juurde on tekkinud vaid Kärdla linn.“

Ühinemiseelselt tuleb elanike arvamuse väljaselgitamiseks läbi viia küsitlus (HRS §6). Vabatahtliku ühinemise eelselt läbiviidud rahvaküsitlusest võttis osa 9,1 protsenti nimekirjadesse kantud isikutest (vt tabel 4). Eriti madal osavõtt rahvaküsitlusest oli Kärdla linna elanike seas (5,8%). Kokkuvõttes oli 65 protsenti küsitlustel osalejatest ühinemise poolt.

Tabel 4. Rahvaküsitluse tulemused Kõrgessaare valla ja Kärdla linna ühinemiseks 2013

KOV	Nimekirja kantud isikute arv	Küsitluses osalejate arv	"JAH"	"EI"	Kehtetu	Osaluse %	JAH-osakaal	EI-osakaal
Kõrgessaare vald	1117	202	111	90	1	18,1%	55%	45%
Kärdla linn	2998	174	132	41	1	5,8%	76%	24%
KOKKU	4115	376	243	131	2	9,1%	65%	35%

Allikas: (Kõrgessaare valla Teataja), autori täiendatud

Hiiumaa omavalitsuste ühinemisprotsess oli konarlik. Intervjuudest selgus, et selle põhjuseks olid finantsilised tulemusnäitajad, aga vahest ka eksimused elanike õigeaegse ja küllaldase informeerimise vastu, mida Mussari ja Ruggiero (2017: 28–29) pidasid ühinemiste õnnestumise oluliseks aspektiks. 2016. aastal püüti Hiiumaal uuesti vabatahtlikult ühineda, kuid ühinemispartnerite leidmine osutus keeruliseks. Hiiu valla poolt 18. veebruaril 2016. a esitatud ühinemisettepaneku lükkasid tagasi kõik teised vallad. Mõni aasta varem ühinenud Hiiu valla halbade finantsnäitajate tõttu (vt p 2.4.1 lk 26 ja lisa 4 lk 90–91 tabel I ja tabel IV) pidasid Emmaste, Käina ja Pühalepa vallad läbirääkimisi omavahel ühinemiseks nõ Lõuna-Hiiumaa vallaks. Kuna ka kolm omavalitsust kokku ei oleks täitnud seaduses ettenähtud elanike miinimumkriteeriumit, siis tegi Käina vald 24. augustil 2016.a ühinemisettepaneku ka Hiiu vallale. Hiiu vald

võttis ettepaneku vastu ja intervjuueeritava B sõnul *tulid seejärel Emmaste ja Pühalepa vallad läbirääkimiste laua tagant ära*. Käina ja Hiiu vald jätkasid ühinemisprotseduure, kuid mitmetes toimingutes jäadi äraootavale seisukohale, sest hakkasid selguma Emmaste ja Pühalepa kui sundliidetavate valdade staatused. Ühtlasi sai teatavaks, et vallad läksid sundliitmise vastu kohtusse.

Osavõtt Hiiu valla ja Käina valla pool-vabatahtlikuks ühinemiseks läbiviidud rahvaküsitlusest jäi erakordselt madalaks, küsitluses osales vaid 132 isikut, so 2,3 protsenti nimekirjadesse kantud isikutest (vt tabel 5). Kokkuvõttes oli ühinemise poolt 64 protsenti vastanutest ja vastu 36 protsenti vastanutest. Küsitlustulemustest on märgata, et soosivam hoiak ühinemisse oli mõned aastad tagasi ühinenud Hiiu valla elanike seas, kus „JAH“ häälele osakaal moodustas 83 protsenti vastanute koguarvust. Seevastu Käina valla elanikest ei pooldanud ühinemist 57 protsenti vastanutest.

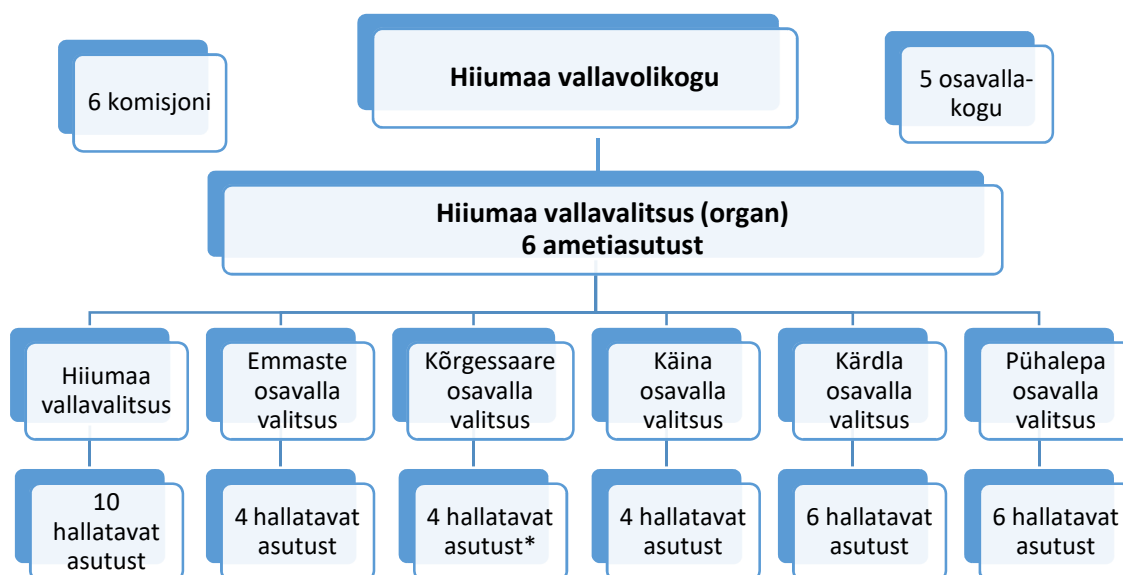
Tabel 5. Rahvaküsitluse tulemused Hiiu valla ja Käina valla ühinemiseks 2016

KOV	Nimekirja kantud isikute arv	Küsitluses osalejate arv	"JAH"	"EI"	Kehtetu	Osaluse %	JAH-osakaal	EI-osakaal
Hiiu vald	4027	69	57	11	1	1,7%	83%	16%
Käina vald	1798	63	27	36	1	3,5%	43%	57%
KOKKU	5825	132	84	47	2	2,3%	64%	36%

Allikas: (Hiiu ja Käina valla volikogude ...), autori täiendatud.

Ühinemises mitte-osalenud Emmaste vallas ja Pühalepa vallas oli vähe elanikke, vastavalt 1241 elanikku ja 1590 elanikku ja nad sundliideti Hiiumaa vallaga. Peale ühinemist on Hiiumaa valla pindala 1003 km², valla keskus on vallasiseses Kärkla linnas. Asustatud keskuste ja külade ebaühtlane territoriaalne jaotus teeb keeruliseks valla kõigi piirkondade ühtlase haldamise ja arengu tagamise (Arengukava ... 7–8). Asustustiheduse poolest jääb Hiiumaa vald oma 9,5 elanikuga km² kohta kolmekordselt väiksemaks Eesti keskmisest näitajast, milleks on Statistikaameti andmetel peale 2017. aasta ühinemist 30,3 elanikku km² kohta (Statistikaamet 2019).

Hiiumaa vallas moodustati 2017. a haldusreformi tulemusena viis osavaldat: Emmaste, Kõrgessaare, Käina, Kärddla ja Pühalepa osavallad oma osavallakogudega (vt joonis 3), mille peamiseks ülesandeks on tagada elanike kaasärääkimise võimalus kohalikes ja ülevallalistes otsustusprotsessides. Osavallakogu peab aitama kujundada arvamusi ja andma tagasisidet ning sisendeid piirkonna tervikliku arengu küsimustes ja piirkonna halduse kvaliteedi kohta (Arengukava ... 6). Hiiumaa valla struktuur, milles vallavalitsus moodustab osavallavalitsuste kõrval eraldi ametiasutuse, kattub Kattai *et al* (2019: 25) analüüsi järeldusega: “suuremad omavalitsused loovad paremad eeldused volikogu, valitsuse ja administratsiooni rollide eristumiseks ja teineteise täiendamiseks“..



Joonis 3. Hiiumaa valla struktuuri skeem

Allikas: (Hiiumaa valla koduleht, hallatavad asutused^{*2}), autori koostatud.

Eestis ei ole tavaline, et vallavalitsuse kui ametiasutuse hallata on kõik valla koolid ja lasteaiad nagu selgub Hiiumaa valla ametiasutuste hallatavate asutuste nimekirjast (vt lisa 3 lk 89), kuid samal ajal on osavaldade territooriumidel asuvate koolide ja lasteadeade igapäevane majandamine osavaldade ülesanne.

² Kõrgessaare osavalla valitsuse nimekirjas olevad hallatavad asutused on Kärddla osavalla ühisjuhtimise all, Kõrgessaares on tegevuskeskused

Hiiumaa valla osavallad on kavandatud tugeva finantsautonoomiaga. Ühinemislepingu järgi koostatakse Hiiumaa valla eelarve ühinevate omavalitsuste prioriteetide alusel ja alt üles põhimõttel. Osavallad koostavad esmalt osavalla valitsuse ja tema hallatavate asutuste kohta tasakaalustatud eelarve, millele vallavalitsus lisab keskselt juhitavate valdkondade, osutatavate teenuste ja hallatavate asutuste eelarved ning investeeringute projekti. Valla eelarve koostamisel tuleb lähtuda ühinemislepingus sätestatud eesmärkidest ja ühinevate omavalitsuste huvidest. (Ühinemisleping ...). Töö autori arvates tähendab selline eelarve koostamise süsteem neljaks aastaks kokkulepitud eelarvemudelit, millesse ühinenud valla kui terviku ideed on keeruline sisse tuua. Sellise süsteemi alusel võib olla problemaatiline ka tulemusinformatsiooni kogumine.

Analüüsides ja võrreldes Hiiumaa omavalitsuste nii vabatahtliku kui ka pool-vabatahtliku ühinemise ühinemislepinguid, võib öelda, et neis ei ole otseselt välja toodud tulemusinformatsiooni kasutamist (vt tabel 6 lk 39). Samale probleemile on viidanud oma uuringus ka Kenk ja Haldma (2018: 13), et kuigi ühinemislepinguga ette nähtud ühinemise eesmärgid on seotud kohaliku omavalitsuse tegevuse tõhustamisega, ei ole lisatud selgesõnalist viidet tulemusnäitajatele, mida saaks hiljem tegelike saavutuste mõõtmisel kasutada.

Kõrgessaare valla ja Kärkla linna ühinemislepingus tuuakse ühinemise eesmärkide alajaotuses muu hulgas välja piirkonna konkurentsivõime kasvu, kõigile elanikele kvaliteetset kättesaadavust, üldist haldussuutlikkuse kasvu, võimekuse suurenemine projektipõhisteks kaasfinantseeringuteks.

Hiiu valla ja Käina valla ühinemislepingus tuuakse ühinemise eesmärkide alajaotuses muu hulgas välja ühinevate omavalitsuste jätkusuutlikku arengut. Sarnaselt Kõrgessaare valla ja Kärkla linna ühinemislepingule peetakse ka selles ühinemislepingus muu hulgas oluliseks kvaliteetsete avalike teenuste head kättesaadavust, suutlikkuse tõstmist eelarveväliste investeeringute kaasamise kaudu ja suutlikkuse kasvu muude eelarveväliste vahendite taotlemiseks.

Tabel 6. Väljavõtted ühinemislepingutest

Vabatahtlik Kõrgessaare vald ja Kärda linn 2013	Pool-vabatahtlik Hiiumaa vald ja Käina vald 2017
II osa Ühinemise eesmärgid	
2.1. Uus kohaliku omavalitsuse üksus moodustab sotsiaalse, majandusliku, kultuurilise ja administratiivse terviku, mis läbi kasutatakse ära olemasolevad arengupotentsiaalid ja võimalused nii tömbekeskuste kui ka kogu piirkonna jätkusuutlikuks arendamiseks ja konkurentsivõime kasvuks .	2.1. Ühinevate omavalitsuste jätkusuutliku arengu ja strateegilise juhtimisvõimekuse suurendamine läbi nende tugevuste ja arengupotentsiaali kasutamise.
2.2. Kõigile uue kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele on tagatud avalike teenuste optimaalne ja kvaliteetne kättesaadavus . Elanikele antakse võimalus osaleda valla kui terviku toimimise ja arendamise jaoks oluliste küsimuste otsustamisel ning tarbida teenuseid.	2.2. Valla sotsiaalse, majandusliku, kultuurilise, administratiivse ja territoriaalse terviklikkuse saavutamine , haldussuutlikkuse suurendamine, valla piirkondade omapära säilitamine ning koostöö arendamine.
2.3. Uus kohaliku omavalitsuse üksus annab võimaluse ja toetab piirkondade kui terviku tasakaalustatud arengut. Parema majandussituatsiooni ja arenguperspektiivi tagamiseks on uue kohaliku omavalitsuse üksuse arenguprotsesside juhtimise majanduslik, poliitiline ja üldine haldussuutlikkus tugevnenud. Valla juhtimisstruktuur on ajakohastatud ja majanduslik potentsiaal projektipõhiste taotluste esitamisel kaasfinantseerimise saamiseks paranenud . Ettevõtlusele on loodud soodne arengukeskkond.	2.3. Suutlikkuse tõstmine valla elanike elukvaliteedi parandamiseks eelarveväliste vahendite taotlemise , kohalike arengueelduste rakendamise ja eelarveväliste investeeringute kaasamise kaudu .
	2.4. Kohaliku demokraatia arendamine, kodanikualgatusele ja vastutusele suunatud tegevuste toetamine läbi valla piirkondade kogukonnapõhise aktiivse toimimise alt üles initsiatiivid.
	2.5. Valla elanikele kvaliteetsete avalike teenuste hea kättesaadavuse tagamine.
2.4. Uus kohaliku omavalitsuse üksus võimaldab arendada veelgi paremini välja kujunenud koostööd nii uue omavalitsuse siseselt kui ka teiste omavalitsustega.	2.6. Ühistranspordi kohaldamine inimeste liikumis- ja tööhõivevajadustele vastavaks.
	2.7. Hiiumaa kui ühtse toimeruumi arendamine ja huvide eest seismine.

Allikas: (Siseministeerium 2013; Ühinemisleping), tekstirõhutused autori lisatud, autori koostatud.

Hiiumaa arengu peamiseks probleemkohaks peetakse elanike arvu vähenemist. Nii 2013. aasta kui 2017. aasta Hiiumaa omavalitsuste ühinemiskavatsustest kumab eelkõige läbi rõhuasetus elanike arvule. Töö teoreetilises osas esitatud käsitlustes jõudsid Blesse ja Baskarani (2016: 1) ja Tavares (2018: 8) järeldusele, et ühinemisel tekkiva

omavalitsuste suurus ei mõjuta märkimisväärselt eelarve kogumahtu. Omavalitsuse elujõulisuse ja muude aspektide kõrval on elanike arv Eesti omavalitsustes oluline seetõttu, et omavalitsuse peamiseks tulullikaks on üksikisiku tulumaks. Nii on ühinemise otsuse seletuskirjas (Siseministeerium 2013) märgitud ühinemise vajaduse peamiseks tõukejõuks elanikkonna arvu vähenemist ja sellest tulenevalt omavalitsuste tulubaasi vähenemist. Seisuga 01.01.2019 elas Hiiumaal 9558 inimest (vt tabel 7). Võrreldes 2013–2019 Hiiumaa rahvaarvu muutust Eesti näitajatega, on Hiiumaa elanike arv vähenenud 5 protsenti, samal ajal on Eesti rahvaarv kasvanud 0,1 protsenti.

Tabel 7. Tööealiste elanike arv Eestis ja Hiiumaal 2013–2019

	Eestis kokku			sh Hiiumaal		
	Tööealised 19-64	Rahvaarv kokku	Tööealiste osakaal rahvaarvust	Tööealised 19-64	Rahvaarv kokku	Tööealiste osakaal rahvaarvust
01.01.2013	860 021	1 358 336	63%	6 698	10 030	67%
01.01.2016	839 748	1 350 999	62%	6 262	9 564	65%
01.01.2019	828 594	1 359 742	61%	6 069	9 558	63%

Allikas: (Demograafiline ...), autori koostatud.

Tööealiste elanike osakaalu langus Hiiumaal on olnud järsem kui Eestis keskmiselt. Hiiumaal on tööealiste elanike arv vähenenud 629 võrra (9%), samal ajal on Eestis vähenemine olnud 31 427 tööealise elaniku võrra (4%). Kuigi kohaliku omavalitsuse tasandil ei ole väga palju võimalusi demograafiliste protsesside suunamiseks, siis loodetakse, et „suutlikkus võib tekkida juhul, kui valdade ühinemine hõlmab kogu saart ning suudetakse süsteemselt käivitada kohalik ettevõtlusarenduse ja tööjõu kui ressursi arendamise poliitika“. (Ühinemise seletuskiri 2017: 14–15). Töö teoreetilises osas esitatud Mussari ja Ruggiero (2017: 28) käsitluse järgi on suuremal omavalitsusel tõenäoliselt lihtsam tööle meelitada vajaliku oskusteabega juhte. Hiiumaa kontekstis võib vajalike oskusteabega juhtide värbamisel osutada probleemkohaks valla saareline asukoht.

Hiiumaa valla arengukavas 2035+ võetud eesmärk - saavutada aastaks 2022 uuesti 10 000 elaniku tase, nõuab eelkõige langustrendi peatamist ja seejärel elanike arvu kasvatamist. Töö autori arvates ei ole see lihtne ülesanne, sest ühinemisleping, mida tuleb neli aastat järgida, on sisuliste muutuste suhtes võrdlemisi jäik. Samas on võimalik

alustada arengukava eesmärkide saavutamiseks vajaliku tulemusinformatsiooni kogumisega ja näitajate sidumisega valla eelarvestrateegia ja eelarvega.

2.3. Tulemusinfo rakendamine Eestis

Tulemusinformatsiooni kasutamine haldusreformi käigus peaks olema heaks tööriistaks eelkõige omavalitsusele endale, et üksikasjalikult läbi kaaluda ühinenud omavalitsuse edaspidine elukorraldus. Samuti võiks tulemusinformatsiooni kasutamine haldusreformi käigus olla heaks vahendiks elanike hirmude maandamisel võimalike edaspidiste elukorralduse muutuste ja arengute mõistmiseks.

Omavalitsuste haldusvõimekuse suurendamine oli 2017. aasta haldusreformi üks peamisi teese. Omavalitsuste finantsilise ja mitte-finantsilise tulemusinfo koondamiseks ja juhtimisotsusteks vajaliku taustainformatsiooni jälgimiseks on Rahandusministeerium loonud omavalitsuste finantsvõimekuse radari ja piirkondliku potentsiaali indeksi (Finantsvõimekuse ...). Läbiviidud intervjuudest ei selgunud, et Hiiumaal oleks nimetatud näitajate alusel juhtimisotsuseid langetatud. Nimetatud andmete kasutamine juhtimisotsuste vastuvõtmiseks omavalitsustes võiks olla eraldi uurimistöö teema. Finantsvõimekuse radari ja piirkondliku indeksi mudeli näitajad, arvutusmetoodika, arvutusvalemid ning näitajate seosed riskijoonega on esitatud lisades 5 ja 6 lk 92–98.

Tulemuslikkuse juhtimist otsesemalt ja tulemusinformatsiooni kasutamist kaudsemalt reguleerib KOKS. Seadus ütleb, et omavalitsustes peab olema arengukava ja eelarvestrateegia, mis on aluseks erinevate eluvaldkondade integreeritud arengule (KOKS §37 (1)). **Arengukavas** esitatakse „majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna ja rahvastiku tervise arengu pikaajalised suundumused ja vajadused“ (*Ibid.*: (2)). Arengukavas peavad olema kajastatud tegevusvaldkondade strateegilised eesmärgid koos taotletava mõju ja eesmärkide täitmiseks vajalike tegevustega arengukava perioodi lõpuni (*Ibid.*). Teine omavalitsuste juhtimiseks vajalik strateegiline dokument on eelarvestrateegia. **Eelarvestrateegia** on arengukavas ettenähtud tegevuste rahastamiskava, mis võib olla iseseisev dokument või arengukava lisa (KOKS §37¹ (1)). Dokumendid peavad olema omavahel kooskõlas (KOKS §37¹ (3)) ning omavalitsus peab tagama avalike arutelude kaudu kõigi huvitatud isikute kaasamise nii arengukava kui eelarvestrateegia koostamisse (KOKS §37² (5)).

Hiiumaa valla 2035+ arengukavas on välja toodud pikaajalised strateegilised eesmärgid ja keskpikad (kuni 4-aastased) eesmärgid koos tegevuskava ja soovitud sihttasemetega. Hiiumaa valla 2019–2022 eelarvestrateegias, mis on arengukava 2035+ lisa, ei ole arengukavas väljatoodud tulemusnäitajad rahaliste katteallikatega otseselt seotud.

KOFS-i alusel peavad kohaliku omavalitsuse üksused järgima kaht finantsdistsipliini näitajat: **põhitegevuse tulemit** ja **netovõlakoormuse ülemmäära** (KOFS §32 (1)). Nimetatud näitajatega tuleb arvestada eelarvestrateegia ning eelarve- ja majandusaasta aastaaruande koostamisel. KOFS §33 (1) defineerib, et „põhitegevuse tulem on põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude vahe“ ning sätestab, et „põhitegevuse tulemi väärtus ei tohi olla aruandeaasta lõpu seisuga väiksem kui null“ ja „põhitegevuse tulem võib olla aruandeaasta lõpu olla väiksem kui null, kui sellele eelnenud aasta põhitegevuse tulem oli suurem kui null“. (KOFS §33 (2) ja (3)). Seega, seaduses nõutud kriteeriumide tagamiseks peavad omavalitsused eelarveaasta jooksul pidevalt jälgima põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude kooskõla.

Teise kohustusliku finantsdistsipliini näitaja, **netovõlakoormuse**, määratleb KOFS §34 (1) võlakohustiste ja likviidsete varade kogusumma vahena. Netovõlakoormus on tihedalt seotud põhitegevuse tulemiga, sest ta „võib aruandeaasta lõpul olla kuni kuuekordne aruandeaasta põhitegevuse tulem, kuid ei tohi ületada sama aruandeaasta põhitegevuse tulude kogusummat. Juhul, kui põhitegevuse tulem on väiksem kui 60 protsenti vastava aruandeaasta põhitegevuse tuludest, võib netovõlakoormus ulatuda kuni 60 protsendini vastava aasta põhitegevuse tuludeni“ (KOFS § 34 (3) ja (4)). Regulatsiooniga hoitakse omavalitsuste laenukoormus kontrolli all.

Lisaks seadusest tulenevatele finantsdistsipliini näitajatele on Rahandusministeerium läbi RTK andnud soovitusel majandusaasta aruandes tähtsamate finantsnäitajate osas välja tuua (Riigi Tugiteenuste ...):

- kohustiste osakaalu varades;
- laenukohustiste osakaalu varadest;
- likviidsust (likviidsed varad jagatud lühiajaliste kohustistega);
- lühiajalist maksevõimet (käibevara jagatud lühiajaliste kohustistega).

Nimetatud näitajad olid esitatud ka Hiiumaa valdade majandusaasta aruannetes.

Antud uurimustöö raames läbiviidud intervjuudest selgus, et Hiiumaa omavalitsuste ühinemisel osutasid need finantsdistsipliini näitajad võtmetähtsusega kriteeriumideks. Esialgsetele Käina-, Emmaste- ja Pühalepa valdade ühinemisläbirääkimistele ei võetud Hiiumaa valda just tema halbade võlakooormuse näitajate tõttu (intervjueeritav B). 2013. aastal vabatahtlikul ühinemisel neelas suure võlakooormusega Kärddla linn alla väiksema võlakooormusega Kõrgessaare valla ja vallaelanikud pidid linlaste varasemaid võlgu tasuma hakkama (intervjueeritavad A, E ja F). Selline teadmine oli kohapeal nii tugev, et sarnast tulemust püüti 2017. aasta ühinemisel vältida tugeva finantsautonoomiaga osavaldade tekkega (vt alapunkt 2.2.2 lk 37–38). Tulenevalt sellest arvamusest on käesolevas alapunktis põgusalt analüüsitud kohustuslike finantsdistsipliini näitajaid perioodil 2012–2018 ning seejärel analüüsitud mitte-finantsilise tulemusinformatsiooni kasutamist.

Rahandusministeeriumi kodulehel olevate kohalike omavalitsuste eelarvearuannete (Eelarvearuanded) ja saldoandmike (Saldoandmikud) analüüsimisel selgus, et Kärddla linnal oli 2012. aasta lõpuks **võlakohustisi** 1,1 miljonit eurot ja 2013. aasta lõpuks 2,0 miljonit eurot ning Kõrgessaare vallal vastavalt 0,3 miljonit eurot ja 0,5 miljonit eurot. Kärddla linna võlakohustiste maht oli Kõrgessaare vallaga võrreldes küll suurem, kuid suhtarvud muudesse eelarveandmetesse ei kinnita eespool märgitud arvamusi. Kärddla linnas ületasid võlakohustised 2012. aasta lõpuks 13,5 korda likviidseid varasid ja 2013. aasta lõpuks ilma ühinemistoetuse jäägita 26,9 korda ning Kõrgessaare vallas vastavalt 83,7 korda ja 4,5 korda. Tehtud analüüsi alusel järeldab autor, et eelpool välja toodud hoiakud olid pigem tunnetuslikud.

2013. aastal vabatahtlikult ühinenud Kärddla linna ja Kõrgessaare valla **põhitegevuse tulemi** näitajate võrdluses (vt lisa 4 lk 90 tabel I) olid Kõrgessaare valla aastate 2012–2013 näitajad (põhitegevuse tulemi osakaal põhitegevuse tuludest) ligi kaks korda paremad Kärddla linna sama perioodi näitajatest. 2016. aasta lõpuks olid poolvabatahtlikult ühinevate Hiiumaa ja Käina valla põhitegevuse tulemid võrreldaval tasemel (vt lisa 4 tabel II). Sundliitetud Emmaste ja Pühalepa valdade põhitegevuse tulemid ja tulemite suhe põhitegevuse tuludesse (vt lisa 4 tabel III) oli aastatel 2014–2016 omavahel võrreldaval tasemel, kuid langesid sundliitmise aastal märkimisväärselt mõlemas vallas, eriti aga Pühalepa vallas. Käesolevas töös ei ole analüüsitud

omavalitsuste eelarvete detailset sisu, eelarvete täitmist ega tehtud vastavaid võrdlusi eelmiste perioodidega, seetõttu ei ole sundliidetud valdade 2017. aasta põhitegevuse tulemi märkimisväärselt langust kommenteeritud.

Esimesel ühinemisjärgsel 2018. aastal suurenes põhitegevuse tulem Hiiumaal kokku 1,4 mln euro võrra (2,3 korda). Põhitegevuse tulemi muutust aastatel 2012–2018 Hiiumaal tervikuna on illustreeritud lisa 4 lk 91 toodud joonisel. Täpsustavas intervjuus selgitas Hiiumaa valla rahandusosakonna juhataja, et 2018. aasta põhitegevuse tulemi kasv saavutati prognoositust paremale üksikisiku tulumaksu laekumisele (ülelaekumise võrra ei suurendatud eelarve kulusid), erinevate projektide täiendavale rahastamisele ja suuremate soetuste kohta ühishangete läbiviimisele (nt IT-ühishankega soetati arvuteid oluliselt odavamalt). Põhitegevuse tulemit kasutatakse ühinemislepingus kokku lepitud investeeringute (kaas)finantseerimiseks.

Hiiumaa omavalitsustes on **netovõlakoomused** valdavalt mahtunud seaduses ette nähtud 60 protsendi piiridesse (vt lisa 4 lk 91 tabelid IV–V). Peale Kärkla linna ja Kõrgessaare valla ühinemist 2013. aastal tõusis Hiiu valla netovõlakoomus 2015. aasta lõpuks 69 protsendini, kuid hakkas seejärel langema. Sundliidetavates valdades kasvas netovõlakoomus sundliitmise aastal tuntavalt ja eriti märkimisväärselt Pühalepa vallas, kus netovõlakoomus kasvas 3 protsendilt 46 protsendile. Dokumendianalüüsist selgus, et Pühalepa vallavalitsus andis 2017. aastal kahel korral, märtsis ja septembris, välja korralduse investeerimislaenu võtmiseks kokku 700,0 tuh eurot 10-aastase tagasimaksetähtajaga. (Pühalepa 2017).

Analüüsi tulemusena võib öelda, et kohustuslikest finantsdistiipliini näitajatest on Hiiumaal kinni peetud ja näitajad on paranenud juba esimesel ühinemisjärgsel aastal.

Nõuded **mittefinantsilise tulemusinfo** esitamiseks ei ole Eesti seadustes nii selgelt esitatud nagu on sätestatud nõuded finantsilise info kohta. Kohalikele omavalitsustele on antud seadusega ja erinevate juhenditega suuniseid mittefinantsilise tulemusinfo kasutamise kohta, nt nõuded eelarve seletuskirja koostamiseks, suunised vastuvõetud eelarve ülevaate koostamiseks, nõuded majandusaasta aruandes sisalduva tegevusaruande koostamiseks ja tegevusaruandele hinnangu andmiseks.

KOFS ei nõua otseselt eelarve sidumist strateegiliste dokumentidega (arengukavaga). Tulemusinformatsiooni lisamiseks eelarve seletuskirja on üks seadusest tulenev nõue, millele on antud üks suunis. KOFS §22 lõike 2 järgi peab eelarve seletuskiri muuhulgas sisaldama ülevaadet arengukavas ja muudes arengudokumentides kajastatud eesmärkide kavandatavast täitmise plaanist eelseisval eelarveaastal ning nende täitmiseks kavandatavatest tegevustest. Eelarve seletuskirjal, nagu mistahes teisel õigusakti seletuskirjal, ei ole iseseisvat juriidilist jõudu. Seletuskirja eesmärk on eelarve selgitamine ning selgituse piisavust hindavad eelkõige volikogu liikmed eelarve vastuvõtmisel. Eelpool nimetatud nõude juurde on täiendava suunisenä antud soovituslik struktuur vastuvõetud eelarvest ülevaate koostamiseks, milles prioriteetsete valdkondade alapunktis tuleb esitada eelarve prioriteedid ja kuni viis kavandatavat tegevust eesmärkide saavutamiseks (Soovituslik ... 2016).

Majandusaasta aruandes on tulemusinformatsiooni väljatoomiseks ja sidumiseks arengukavaga samuti üks seadusest tulenev nõue, millele on antud kaks suunist. Seadusest (KOFS §29 (3)) tuleneva nõude järgi tuleb tegevusaruandes esitada ülevaade omavalitsuse arengukavas või muudes arengudokumentides ettenähtud eesmärkide täitmisest aruandeaastal ning indikaatorite rakendamisel tuleb ülevaates esitada indikaatorite kavandatud ja tegelikud andmed. Nimetatud nõuet on RTK selgitanud majandusaasta aastaaruande koostamise juhendis, öeldes, et eelarveaastal toimunud tähtsamate tegevuste ja investeeringute kirjeldused on kohustuslik siduda arengukavas seatud eesmärkidega. Juhendis täpsustatakse, et tegevuste kirjeldamisel tuleb välja tuua nii seda, milline oli elluviimise kavatsus (sihttase), kui ka seda, kuidas tegelikult plaan realiseerus. Pikaajaliste eesmärkide korral tuleb selgitada, mil määral eelarveaastal eesmärkide saavutamise suunas edasi liiguti. Juhul kui tulemused jäid saavutamata, siis tuleb selgitada nende põhjusi. (Riigi Tugiteenuste ...) Nimetatud suunist järgides on töö autori arvates tehtud oluline samm tulemusinformatsiooni praktiliseks kasutamiseks.

Teise suunisenä on KOFS-i käsiraamatus (Kukk 2012: 98) antud soovitused kehtestada omavalitsuse põhimääruses nõuded revisjonikomisjoni poolt majandusaasta aruandele antavale hinnangule. Muude soovituste hulgas on kaks tulemusinformatsiooni ja tulemuslikkusega seotud soovitus:

- 1) revisjonikomisjon peab andma hinnangu omavalitsuse tegevusele tegevusaruande põhjal ja hindama, kuidas on liigutud lähemale strateegilistele eesmärkidele arvestades mõõdikute sihttasemeid ning selleks kasutatud eelarve ressursse;
- 2) revisjonikomisjon peab andma hinnangu finantsdistipliini tagamise meetmete täitmisele, st netovõlakooormuse ja põhitegevuse tulemi lubatavatest väärtustest kinnipidamisele.

Lisaks revisjonikomisjonile annab omavalitsuse majandusaasta aruandele hinnangu ka väline audiitorkontroll. Omavalitsuste majandusaasta aruannete audiitorkontrolli probleemide ülevaates on Riigikontroll järeldanud, et tulenevalt erasektori auditeerimise loogikast ei saa omavalitsused ise ega ka avalikkus audiitorkontrollist vastuseid neid huvitavatele küsimustele (Riigikontroll 31.01.2017: 1–2). Ühe põhjusena tuuakse välja asjaolu, et audiitorid teevad vähe koostööd omavalitsuse juhtkonna, sh valitsuse, volikogu ja revisjonikomisjoniga ning vastupidi – audiitorkontrolli vastu on omavalitsusjuhtide huvi madal (*Ibid.*).

Töö autori arvates nähakse audiitoris eelkõige hinnagu andjat raamatupidamisele, mis võib tuleneda Eesti kohalike omavalitsuste pikaajalisest praktikast, milles nii eelarve kui majandusaasta aruande koostamine on olnud kitsalt ainult raamatupidajate tööülesanneteks. Taoline praktika on pigem levinud just väikestes omavalitsustes. Strateegilised dokumendid on olnud eraldiseisvad ning ei ole olnud eelarve ega majandusaasta aruandega tihedalt seotud. Sarnasele tulemusele jõudnud Kenk ja Haldma (2018: 12) tõdevad, et väiksemates omavalitsustes piirdub mittefinantsiline tulemusinfo peamiselt strateegiliste eesmärkide ja tegevuste esitamisega strateegilistes dokumentides, so arengukavades. Üheks põhjuseks võib pidada asjaolu, et sageli koostavad strateegilisi plaane selleks tellitud konsultandid, poliitikud või arendusspetsialistid (*Ibid.*). Sellest johtub sageli, et arengukavades on küll üldised eesmärgid sõnastatud, kuid ei ole piisavalt mõeldud nende saavutamise tulemusnäitajatele või nende sobivusele antud omavalituse jaoks.

Hiiu valla ja Käina valla kodulehtedelt ei olnud käesoleva töö koostamise ajal kättesaadavad 2016. aasta ega 2017. aasta eelarvete täismahulised seletuskirjad, mistõttu ei ole võimalik analüüsida, kas need sisaldavad KOFSis ettenähtud mittefinantsilist

tulemusinformatsiooni. Valdade kodulehtedel on esitatud eelarvete lühiülevaated, milles eelarveaasta prioriteete ega nende saavutamiseks vajalikke tegevusi kirjeldatud ei ole.

Hiiu valla ja Emmaste valla aastate 2015–2017 majandusaasta aruannetes on esitatud alapunkt „Ülevaade arengukava täitmisest“, milles on välja toodud tegevuste põhisuunad, kuid neis ei ole viiteid või seoseid konkreetse aasta eesmärkide ja tegevuste vahel. Pühalepa valla aastate 2015–2017 majandusaasta aruannetes vastavat alapunkti ei ole. Ainsana on arengukavaga seotud tulemusinfole viidatud Käina valla aastate 2015–2017 majandusaasta aruannetes, milles on kõigil kolmel aastal märgitud arengukava täitmise mõõdikuks valla elanike arvud, kuid rahvastiku näitajate parandamisega seotud tegevusi ei ole kirjeldatud.

KOFS-i käsiraamatus antud soovitus revisjonikomisjonile - anda hinnang strateegiliste eesmärkide täitmise kohta eelarveaastal - ei tuvastanud töö autor ühegi omavalitsuse aastate 2015–2017 revisjonikomisjoni aruannetes, üldjuhul korraldi neis üle bilansi ja tulemiarunde finantsnäitajad. Viidates riigi vara kasutamise otstarbekusele on Riigikontroll välja toonud, et korras raamatupidamine ei näita vara otstarbekat kasutamist, sest raamatupidamisreeglite alusel kajastatakse tehingud nende sisu, mitte otstarbekuse järgi (Riigikontroll 2016: 13–14). Kui nii väline audiitor kui ka revisjonikomisjon keskenduvad vaid raamatupidamisreeglitest ja finantsdistiipliini näitajatest kinnipidamise kontrollimisele, siis võib juhtuda, et sisulist tagasisivaadet omavalitsuse eelarveaastale ei tehti.

Kokkuvõttes saab järeldada, et KOFS-i käsiraamatus antud soovitus mõõta iga eelarveaasta lõpus strateegiliste eesmärkide täitmist sihttasemete indikaatorite kaudu ei ole Hiiu maal seni kasutust leidnud. Töö autori arvates on alust eeldada, et edaspidi olukord paraneb, sest Hiiu maa valla arengukavas 2035+ on eesmärgid, eesmärkide saavutamiseks vajalikud tegevused ja 2022. aasta sihttaseme näitajad kirjeldatud.

2.4. Tulemusinfo kasutamise analüüs Hiiu maa valdade ühinemisel

Käesolevas alapunktis antakse ülevaade Hiiu maa valla juhtide üldistest hinnangutest tulemusinformatsiooni kasutusvõimaluste kohta ja keskendutakse tulemusinfo

kasutamisele Hiiumaal omavalitsuste ühinemise erinevates etappides. Hiiumaa omavalitsused on ühinemises näinud võimalust strateegilise juhtimise parendamiseks. Hiiumaa ruumilist ühtsust silmas pidades suudaks kõiki Hiiumaa valdu ühendav omavalitsus ületada tavapäraseid omavalitsuste koostöö takistusi (ebastabiilsus, organisatsioonilised piirangud) ja välja arendada senistes omavalitsustes täna katmata strateegilise juhtimise ja arengu suunamise tasandi (Ühinemise seletuskiri 2017: 6).

2.4.1 Üldised hinnangud tulemusinfole juhtimisotsuste langetamiseks.

Hiiumaa valla juhtide üldiste hinnangute ja arvamuste väljaselgitamiseks, analüüsimiseks ja üldistamiseks tulemusinformatsiooni kasutamise kohta esitati intervjuueeritavatele kaheksa üldistavat küsimust ja 15 täpsustavat küsimust (vt lisa 1 lk 85 küsimused 1–8).

Tulemusinformatsiooni kasutamist kohaliku omavalitsuse **strateegiliste ja operatiivsete eesmärkide** seadmiseks pidasid neli intervjuueeritavat väga oluliseks ja kaks intervjuueeritavat oluliseks. Välja toodi, et tulemusinformatsioon peab olema kogu valla juhtimise alus, peab seadma eesmärgid ja mõõdikuid või vähemalt proovima seada fookust eesmärkidele. Üks intervjuueeritav oli igasuguste mõõdikute vastane.

Tulemusinformatsiooni kasutamist kohaliku omavalitsuse erinevate **valdkondade või osakondade hindamiseks** peeti pigem oluliseks või *on hea, kui see on* (3 vastajat) ja väga oluliseks kaks vastajat. Toodi välja, et liigutakse suunas, mille puhul osavaldade vanemad ja osakondade juhid teaksid eesmärgid ja suudaksid eristada, kas probleem on rahaline või mitterahaline. Kahe vastaja arvates ei ole erinevate valdkondade või osakondade puhul tulemusinformatsioon kasutamine oluline.

Tulemusinformatsiooni kasutamise kohta **töötajate tunnustamisel** olid arvamused erinevad. Välja toodi, et praegu on töötajate tunnustamine pigem tunnetuslik, kuid ideaalis võiks kogu motivatsioonisüsteem baseeruda tulemusinformatsioonil. Samas arvati ka, et *see on rakendatav siis, kui eesmärgid on kokku lepitud* või hoopiski, et *seda ei peaks üldse olema, sest hea töö on enesestmõistetav*.

Tulemusinformatsiooni kasutamist erinevate **meetmete, programmide või lahenduste väljatöötamiseks** pidasid intervjuueeritavad valdavalt oluliseks. Programmide või

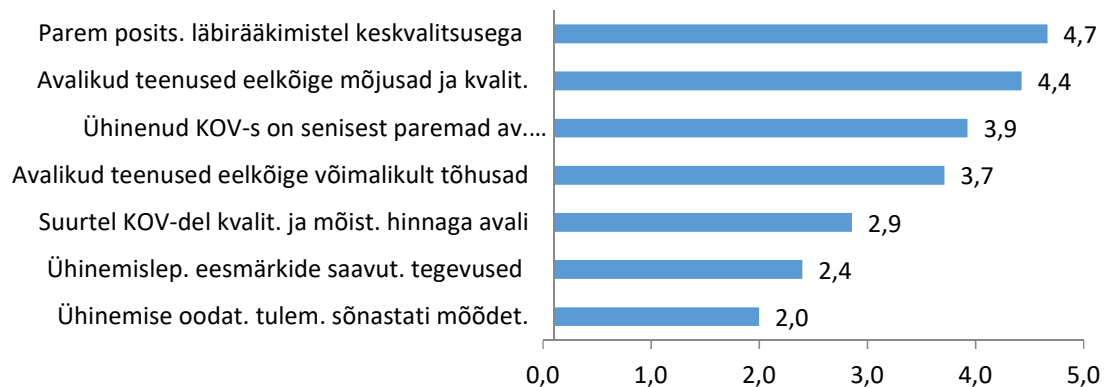
lahenduste väljatöötamisel on tulemusinformatsiooni kasutamine absoluutselt oluline ja eriti oluline selle tegeliku toimivuse tagamine, sest praktikas on järelevalve mehhanismid sageli kas puudu või puudulikud (intervjueeritav A). Tegevuste planeerimisel peaks senisest enam vastama küsimusele *miks me seda teeme?* (intervjueeritav D). Toodi välja, et ühinenud valla uued töötajad (nt hallatavate asutuste juhid) oskavad paremini tegevusi tulemuspõhiselt planeerida kui seni näitas väikevaldade praktika. Samas toodi ka välja, et *planeerimine on raske, lahendusi on kohe vaja; praegu on ikkagi tulekustutamine, mis ei näi lõppevat*.

Elanikele ja teistele huvigruppidele **planeeritava tulemuslikkuse** kohta informatsiooni kommunikeerimise osas läksid arvamused taas lahku. Arvati, et see on äärmiselt oluline ja olulisemgi tegeliku soorituse tulemuslikkuse kommunikeerimisest, sest sellega ennetatakse elanike hirmusid. Samas leiti, et teavitama peaks strateegilistest näitajatest ja detaile ei ole vaja välja tuua. **Tegeliku soorituse kohta** tulemusinformatsiooni kommunikeerimist peeti oluliseks, kuid lisati, et reaalsuses kipub see ununema ja pigem tehakse seda sotsiaalmeedia survele.

Saadud info põhjal järeltab töö autor, et tulemuslikkuse juhtimise teadmiste ühtlustumise korral on Hiiumaa vallas olemas kõik eeldused tulemusinformatsiooni edaspidiseks edukaks kasutamiseks.

Ühinemisega seotud tulemuslikkuse kohta esitati intervjueeritavatele seitse väidet (vt lisa 1 lk 85 küsimused 4a– 4g), tulemuste kokkuvõte on esitatud joonisel 4 lk 50. Kõige enam (4,7 palli) nõustusid intervjueeritavad väitega, et omavalitsuste ühinemine võimaldab saavutada **paremat positsiooni läbirääkimistel keskvalitsusega**. Vaid üks intervjueeritav ütles, et tegelikult mingit vahet ei ole ja keskvalitsusega suheldakse täpselt nagu siiani. Haldusreformi eesmärgipuu (Haldusreformi eesmärgid ...) on välja toodud võimeka kohaliku omavalitsuse ühe tunnuseks tema võimekus tasakaalustada riigivõimu ja olla riigile ning ettevõtetele võrdne partner. Seda üldiselt levinud arvamust toetasid ka intervjueeritavad. Kohalikes omavalitsustes **avalike teenuste pakkumise mõjusust ja kvaliteeti** hinnati efektiivsusest kõrgemalt (keskmiselt 4,4 palli). **Senisest parema kvaliteediga ja mitmekülgsemate avalike teenuste** pakkumise võimalusele omavalitsuste ühinemise kaudu hinnati 3,9 palliga ning lisati, et praktikas sõltub see teenusest. Intervjuudes toodi välja, et tsentraliseerimisega küll teenused ühtlustatakse,

aga kaotatakse piirkonna eripärast tulenenud teenused või muutuvad need hoopis kallimaks. Näiteks võis väikevalla lasteaia koht või -toit olla tasuta, kuid peale ühinemist hinnad ühtlustati. Samas toodi välja, et tasuta või osaliselt tasuta lasteaia kõrval võisid puududa väikevallas mõned sotsiaalsed teenused, mis nüüd on kättesaadavad.



Joonis 4. Üldised hinnangud tulemuslikkusele seoses KOV-de ühinemisega (autori koostatud).

Väitega, et avalikke teenuseid tuleb pakkuda eelkõige tõhususe (efektiivsuse) aspektist lähtuvalt, oldi *pigem nõus* (3,7 palli). Väitega, et „Suuremad omavalitsused suudavad pakkuda kvaliteetset avalikku teenust mõistlikuma hinnaga kui väikesed omavalitsused“ nõustuti vaid mõningal määral (keskmiselt 2,9 palli), sest *see sõltub teenusest ja alati ei ole mastaabiefekti*.

Tulemusinformatsiooni olemasolu, kättesaadavuse ning kasutusvõimaluste kohta oma vallas tuli intervjueeritaval valida üks vastus neljast valikvastusest (vt tabel 8 lk 51). Kolm intervjueeritavat hindasid, et tulemuseesmärgid on küll määratletud, kuid nende tegelike väärtuste kohta süsteemselt infot ei koguta ega analüüsita (vt tabel 8, II jaotis). Kahe intervjueeritava hinnangul on tulemuseesmärgid ja mõõdikud määratletud, kuid nende mõõtmise tulemusi ei analüüsita (vt tabel 8, III jaotis). Ühe intervjueeritava hinnangul ei ole tulemuseesmärgid ega mõõdikud kvantitatiivselt määratletud ja infot ei koguta ega analüüsita (vt tabel 8, I jaotis).

Tabel 8. Hinnangud tulemuseesmärkide määratlemise ja mõõdikute analüüsi kohta

<p>II Tulemuseesmärgid ja mõõdikud on meie tegevusvaldkonnas määratletud, kuid nende tegelike väärtuste kohta infot ei koguta ja ei analüüsita.</p> <p>Variandi valis 3 vastajat.</p> <p>Lisakommentaariid: <i>Eesmärgid on paigas, aga mille pealt seda järeldatakse, on ebaselge; arengukava seire analüüis on; teatud mõttes analüüsitakse.</i></p>	<p>IV Tulemuseesmärgid ja mõõdikud on meie tegevusvaldkonnas määratletud, nende tegelikke väärtusi mõõdetakse ja mõõtmise tulemusi analüüsitakse pidevalt</p> <p>Sellist vastusevarianti intervjuueeritavad ei valinud.</p>
<p>I Tulemuseesmärgid ja mõõdikud ei ole meie tegevusvaldkonnas kvantitatiivselt määratletud, nende tegelike väärtuste kohta infot ei koguta ja ei analüüsita.</p> <p>Variandi valis 1 vastaja.</p> <p>Lisakommentaariid: <i>süsteemselt kogutud ei ole, püüid selleni jõuda on.</i></p>	<p>III Tulemuseesmärgid ja mõõdikud on meie tegevusvaldkonnas määratletud, nende tegelikke väärtusi mõõdetakse, kuid nende mõõtmiste tulemusi ei analüüsita.</p> <p>Variandi valis 2 vastajat.</p> <p>Lisakommentaariid: <i>Kuna mõõdikuid on palju, siis osasid analüüsitakse ja osasid isegi ei koguta; ma kujutan ette, et see nii meil on.</i></p>

Allikas: (Intervjuud); autori koostatud

Võrreldes tulemusi Sørenseni (1993 : 263–265) käsitlesega järeldab töö autor, et intervjuude läbiviimise ajal oli Hiiu valla efektiivsus juhtide hinnangul pigem madal. Tulemusinformatsiooni mittekasutamist selgitati sellega, et kuna ei Hiiu vald ega Käina vald eraldi ei täitnud 5000. elaniku miinimumkriteeriumit, siis *oldi sundseisus, aeg surus peale* ja osapooltel oli pigem soov nii palju kui võimalik säilitada omi süsteeme ning tulemuslikkuse peale sel ajal väga palju ei mõeldud.

Küsimusele „Millisest tulemusinfost tunnete kõige enam puudust?“ jagunesid vastused finantsinfo ja mittefinantsinfo vahel. Finantsinfo valdkonda liigituvad järgmised vastused:

- *finantsanalüüsist, eelarve analüüsist halduse efektiivsuse mõõtmiseks;*
- *tahaks jõuda finantsjuhtimises tulemuslikkuseni st tulemuspõhise eelarvestamiseni;*
- *osavaldade finantsinfost, mis ei ole peale ühinemist kättesaadav, sest finantsinfot esitatakse ainult valla kui terviku kohta.*

Mittefinantsinfo valdkonda liigituvad järgmised vastused:

- *analüüsi, mida mingi tegevus endaga kaasa tõi või toob;*
- *Hiiu valla ajal ühendatud hallatavad asutused tahetakse uuesti lahutada ainsa argumendi alusel, et muidu ei ole Kõrgessaare osavallas ühtki hallatavat asutust, aga ei ole analüüsitud, milliseid muudatusi lahutamine tegelikult võiks kaasa tuua;*
- *statistikast kõige laiemas plaanis näiteks saare turismi kohta (miks tulevad turistid Hiiumaale, kes nad on, millised on nende tegelikud ootused ja kas Hiiumaa vastab nende ootustele);*
- *regulaarseid ja kvaliteetselt koostatud elanike rahuolu uuringuid.*

Vastuste põhjal järeldeb töö autor, et kuigi intervjuude alguses rõhutasid intervjuueeritavad peamiselt finantsilise tulemusinfo vajalikkust, siis tegelikult tuntakse puudust ka mittefinantsilisest tulemusinfost. Samuti kumab eelpool toodud vastustest läbi, et Hiiumaal ei olnud intervjuude läbiviimise ajal tugevat ühisvalla tunnetust veel tekkinud. 2018. aastal läbiviidud uuringus „Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohalikes omavalitsustes peale haldusreformi“ leitakse, et oma volikogu, valitsuse ja tulubaasiga omavalitsusüksust kopeeriv osavald on vastuolus haldusreformi eesmärgi ja sisuga ning Hiiumaa osavalla valitsuse ja vallavalitsuse funktsioonide jaotus vajab *paikaloksamist* (Lõhmus *et al* 2018: 9–10). Sama mõtet väljendati ka intervjuus, et osavallad ei peaks olema eraldiseisvad, sest praegused osavallad ei soosi koostööd (intervjuueeritav D).

Enda võimalusi oma kohaliku omavalitsuse tulemusinfo loomise ja kasutamise protsessis kirjeldati järgmiselt:

- suurendada teadlikkust tulemusinfost ja suunata selle teadlikule kasutamisele;
- peaksime suutma vaadata tervikut, mitte piirkonna raha;
- eelarve koostamine muuta selliseks, et oleks üks Hiiumaa;
- vaja oleks korrastada valla kui terviku prioriteedid;
- suurendaks statistika korjet, rahulolu-uuringuid, küsiks valdkonna juhtidelt ja elanikelt samu küsimusi ja siis võrdleks vastuseid.

Tulemuslikkuse juhtimise rakendamiseks Hiiumaa vallas sisemisi juhendmaterjale välja töötatud ei ole (*püüame ennast tööle saada; aja küsimus; see ei olnud prioriteet*

esimesel aastal). Vallas on välja töötatud eelarve koostamise kord, arengukava koostamise kord ja sisemise dokumendina juhtkonna tasemel miinimumeesmärkidega tegevuskava.

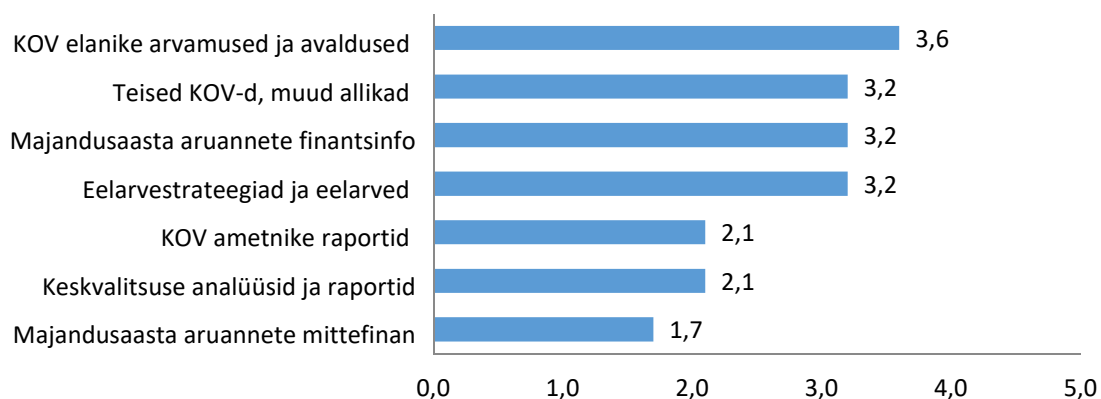
Kokkuvõtteks - intervjuude põhjal pidasid Hiiumaa valla juhid tulemusinformatsiooni kasutamist omavalitsuse juhtimisel oluliseks või väga oluliseks. Varasemad tööalased kokkupuuted tulemuslikkuse hindamise ja juhtimisega, st kaasatus tulemuseesmärkide formuleerimise, sobivate mõõdikute määratlemise, kogumise, raporteerimise ja analüüsimise protsessi, olid kolmel intervjuueeritaval, kuid nende hinnangud tulemusinfo rakendamise võimalikkuse või vajalikkuse kohta kohalikus omavalitsuses olid erinevad. Töö autori arvates võis selline erisus tekkida seetõttu, et kõigil neil puudus varasem tulemuslikkuse juhtimise või tulemusinformatsiooni kasutamise kogemust omavalitsuses. Kolm intervjuueeritaval olid tulemuslikkusega kokku puutunud eelkõige koolitustel, ühel intervjuueeritaval varasem kokkupuude tulemuslikkusega puudus. Arvestades juhtide hoiakuid võib läbiviidud intervjuude alusel öelda, et Hiiumaa vallas ollakse tulemusinformatsiooni rakendamise poole teel.

2.4.2 Tulemusinfo kasutamine ühinemiseelses etapis

Hiiu valla ja Käina valla ühinemislepingust paistab läbiva ideoloogiana otsustamise tasandi jäämine võimalikult elanikulähedaseks. Ühinemislepingus sõnastatud eesmärgid reguleerivad peamiselt edaspidist halduskorraldust, kuid otseselt mõõdetavaid eesmärke koos nende elluviimise tegevuskavaga dokumendianalüüsist ei selgunud. Tegevused küll mõeldi läbi, kuid tegevuste osad ei olnud selgelt kirjas (intervjuueeritav B). Intervjuudest kõlas sageli läbi varasem Kõrgessaare valla ja Kärkla linna ühinemine, mis oli loonud ühinemisse üldise negatiivse fooni. Intervjuueeritavate sõnul kasutasid seda paljud ühinemise kriitikud ja tekkisid isikute vahelised konfliktid. Intervjuueeritava A sõnul ei olnud Hiiumaal varem sellist aktiivset ja avalikku vaenulikkust täheldatud.

Tulemusinfo kasutamise kohta ühinemiseelses etapis esitati intervjuueeritavatele viis küsimust ja 28 täpsustavat küsimust (vt lisa 1 lk 86 küsimused 9–13). Üks vastaja ei olnud Hiiumaa omavalitsustega sel perioodil seotud ning seetõttu selle ploki küsimustele ei vastanud.

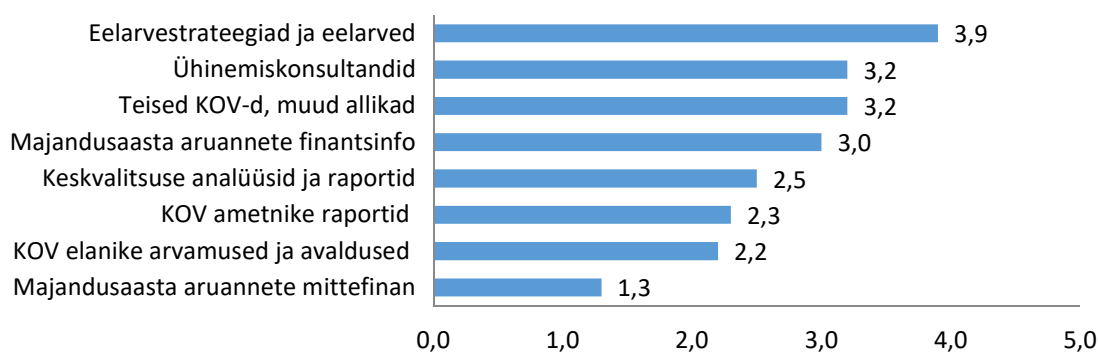
Ühinemise protsessis osalemise otsustamisel osutasid intervjuueeritavate hinnangul (vt joonis 5) kõige määravamaks elanike arvamused (3,6 palli). Erinevate ühinemispartnerite valikul ja hindamisel osutus finantsinfo väga määravaks, sest intervjuueeritava B sõnul jäeti Hiiu vald alguses oma kehvade finantsnäitajate tõttu võimaliku ühinemise läbirääkimislaua tagant välja. Intervjuueeritavad märkisid, et ühinemiseelses etapis oli informatsiooni kättesaadavus ebapiisav ja otsuseid tehti tunnetusliku hindamise pealt.



Joonis 5. Infoallikad ühinemisprotsessis osalemise otsustamiseks (autori koostatud).

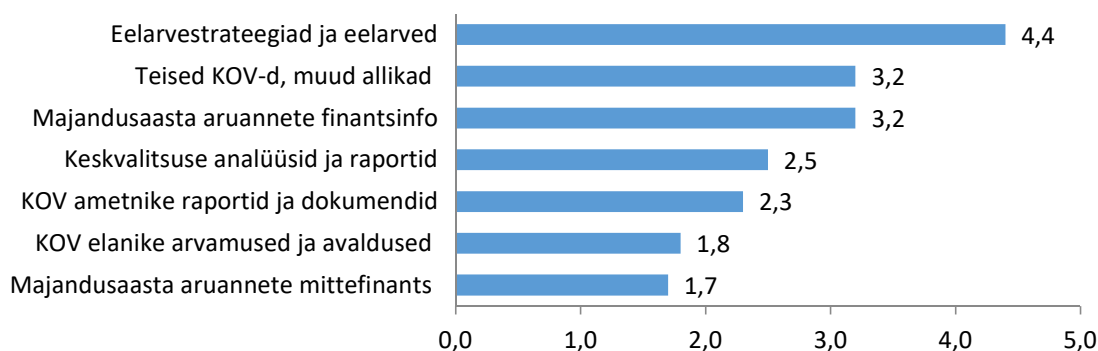
Intervjuueeritavad täpsustasid, et sel perioodil kasutati omavalitsuse ametnike poolt peamiselt sotsiaaltoetuste kohta tehtud analüüse. Ühinevate omavalitsuste majandusaasta aruannetes sisalduvat mittefinantsilist infot kasutati väga vähesel määral (1,7 palli). Ka Kenk ja Haldma (2016: 14) tõdesid oma uuringus, et ühinemisel peeti kõige vähemtähtsaks infoallikaks majandusaasta aruannetes olevaid näitajaid.

Samad küsimused esitati **ühinemisläbirääkimiste etapis** kasutatud infoallikate kohta (vt joonis 6 lk 55). Intervjuueeritavad hinnangul oli ühinemisläbirääkimiste etapis kõige olulisemaks informatsiooniallikaks eelarvestrateegiatest ja eelarvetest pärinev finantsinformatsioon (3,9 palli). Kui ühinemise protsessis osalemise otsustamisel ühinemiskonsultantide abi ei kasutatud, siis ühinemisläbirääkimiste etapis peeti ühinemiskonsultantide abi juba olulisemaks (3,2 palli) ja samal määral oluliseks ka infot erialaliitudelt, kolleegidelt ning võrdlusinfot teistest omavalitsustest.



Joonis 6. Infoallikad ühinemisläbirääkimistel (autori koostatud).

Ühinemislepingu projekti ettevalmistamisel (vt joonis 7) hindasid intervjueeritavad kõige olulisemaks taas eelarvestrateegiatest ja eelarvetest pärinevat finantsinfot (4.4 palli). Mõningal määral (3,2 palli) hinnati majandusaasta aruannetes sisalduva finantsinfo olulisust, ühinemiskonsultantidelt ja muu mitteformaalsetest võrgustikest pärineva info kasutamist. KOV ametnike poolt ettevalmistatud analüüse ning raporteid kasutati samuti vähesel määral (2,3 palli). Intervjueeritavad tõid välja, et peamiselt kasutati ühinevate omavalitsuste ametnike poolt koostatud tegevusvaldkondade ülevaateid. Elanike arvamusi ja avaldusi kasutati selles etapis väga vähesel määral (1,8 palli).



Joonis 7. Infoallikad ühinemislepingu projekti ettevalmistamisel (autori koostatud).

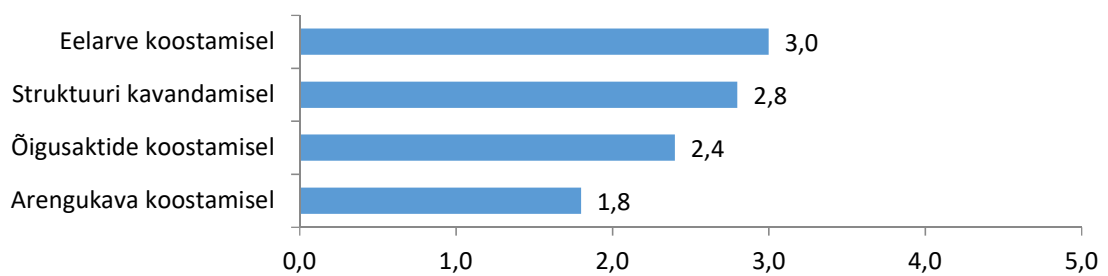
Ühinemiseelses etapis kõige kasulikumaks osutunud informatsiooni hindamisel lähevad intervjueeritavate arvamused lahku. Kõige kasulikuma infona toodi välja ühinemiskonsultantide poolt koostatud analüüse ja põhjendati seda sellega, et nad olid protsessi sees, analüüsisid erinevate valdade dokumente ja olid võimelised välja tooma

võrdlusi ka teiste ühinemisprotsessidega Eestis (intervjueeritav G). Intervjueeritavad B ja D tõid välja, et kõige kasulikumaks osutus finantsinfo. Intervjueeritava E arvamusel oli kõige kasulikum teiste omavalitsuste info, sest sisuliselt uue valla planeerimisel said määravaks teiste omavalitsuste kogemused. Intervjueeritav F ei osanud ühtki infoallikat teistest olulisemaks pidada, pigem oleks soovinud saada erinevatest allikatest pärineva info põhjal koostatud koondpilti.

Üldistavalt saab öelda, et tulemusinformatsioonile ei pööratud ühinemist ette valmistades väga palju tähelepanu. Intervjueeritava D sõnul ühineti igal juhul, sest seadusega nõutud omavalitsuse elanike arvu miinimumkriteeriumit ei täitnud ükski Hiiumaa omavalitsus. Ühinemiseelses etapis oli puudu igasugusest informatsioonist, lähtuti pigem tunnetusest ja rohkem oleks võinud olla ühinemisjärgse olukorra kirjeldust (intervjueeritavad G ja E). Ühinemiseelset ajal oldi arvamusel, et ka peale ühinemist jäävad domineerima eelmised suuremad omavalitsused, sest vähemalt esialgu on *oma särk ihule kõige lähemal*. Intervjueeritav B tõi välja, et strateegilist kava ei olnud, puudu jäi teadlikkusest ja üldisest planeerimise oskusest või kogemusest.

2.4.3 Tulemusinfo kasutamine ühinemise protsessis

Tulemusinfo kasutamise kohta ühinemisprotsessis esitati intervjueeritavatele viis küsimust ja 20 täpsustavat küsimust (vt lisa 1 lk 87 küsimused 14–18). Kaks intervjueeritavat ei olnud ühinemisprotsessiga seotud ning nendele küsimustele nad ei vastanud. Analüüsimeks, **millise valdkonna kavandamiseks** millises mahus **tulemusinfot kasutati**, esitati intervjueeritavatele küsimused (vt lisa 1 lk 87 küsimused 14a–14d). Vastused sellele küsimusele on koondatud joonisele 8 lk 57. Ühinenud omavalitsuse **eelarvestrateegia ja eelarve koostamisel** hinnati tulemusinfo kasutamist keskmiselt palliga 3,0. Intervjueeritavad tõid välja, et nimetatud dokumente ei koostatud ühinemise käigus, vaid peale ühinemist. Ka **ühinenud omavalitsuse struktuuri** küll kavandati ühinemisprotsessi ajal, kuid lõplikult kinnitati need peale ühinemist. Intervjueeritavate hinnangul kasutati ühinenud omavalitsuse struktuuri kavandamisel tulemusinfot vähesel määral (2,8 palli), pigem kavandati struktuure kogemuse pealt (intervjueeritav F) ja jäädi ootele kuni valimisteni (intervjueeritav B).



Joonis 8. Tulemusinfo üldine kasutamine ühinemise läbiviimisel (autori koostatud).

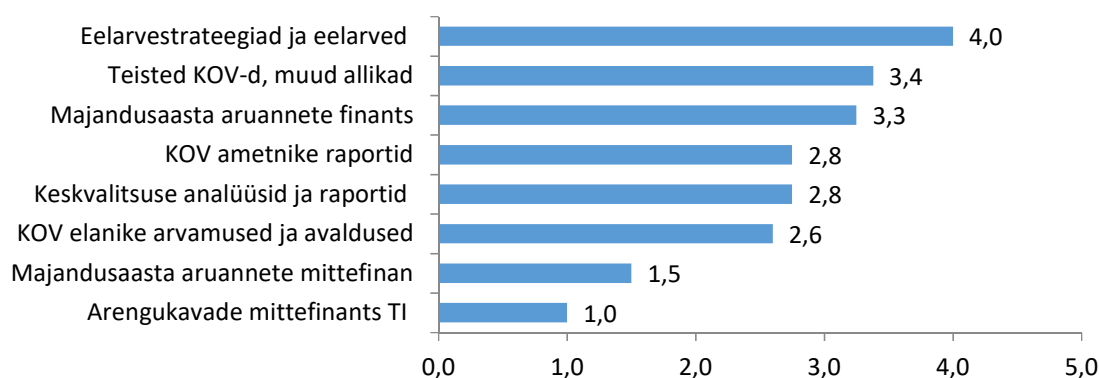
Sarnaselt ühinemiseelses etapis küsitud tulemusinfo infoallikate kasutamise kohta, küsiti ka **ühinemise läbiviimisel kasutatud tulemusinfo** infoallikaid. Küsimus (vt lisa 1 lk 87 küsimus 15) oli esitatud kahe plokina:

- 1) infoallikad ühinenud omavalitsuse strateegilise arengukava, eesmärkide formuleerimisel ning eelarvestrateegia ja eelarve koostamisel;
- 2) ühinenud omavalitsuse struktuuri kavandamisel (sh koondatavad ja juurdeloodavad ametikohad) ja muude õigusaktide koostamisel.

Intervjuudest selgus, et ühinemise läbiviimise ajal ei koostatud ühinenud omavalitsuse **arengukava** ja ei valmistatud ette ühisvalla **eelarvestrateegiat** ega **eelarvet**. KOKS-i (§37² (3)) järgi peab kohaliku omavalitsuse arengukava ja eelarvestrateegia hõlmama vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat, kuid ETHS (§141 (46)) sätestab erisuse, mille kohaselt võivad ühinemise aasta 15. oktoobri seisuga omavalitsuse arengukava ja eelarvestrateegia hõlmata vähemalt kolme eelseisvat eelarveaastat kui nende haldusterritoriaalset korraldust muutev Vabariigi Valitsuse määrus on jõustunud. Nimetatud kriteeriumid olid Hiiumaa valdadel täidetud. Ühinenud omavalitsuse eelarve saadi ühinevate omavalitsuste eelarvete liitmise kaudu, mida enne vastuvõtmist veidi korrigeeriti. Ühinenud omavalitsuse arengukava ja eelarvestrateegia koostamisel kasutatud infoallikate kohta on täpsem ülevaade esitatud alapunktis 2.4.4 lk 60–62.

Küsimuse teise ploki vastused on esitatud joonisel 9 lk 58. Ühinenud omavalitsuse **struktuuri kavandamisel** kasutati intervjueeritavate hinnangul kõige rohkem eelarvestrateegiatest ja eelarvetest pärinevat finantsinformatsiooni (4,0 palli) ja kõige vähem (1,0 palli) arengukavades sisalduvat mittefinantsilist tulemusinfot. Ühe intervjueeritava sõnul ei kasuta poliitikud struktuuri kavandamisel majandusaasta

aruannete finantsinfot, pigem hinnatakse kogemuste pealt. Keskvalitsuse ja omavalitsuse ametnike poolt ettevalmistatud tulemusinfo kasutamist hinnati keskmiselt 2,8 palliga ja toodi välja, et seda kasutati peamiselt toetuste tasemete analüüsimisel (intervjueeritav F). Omavalitsuse ametnike poolt ettevalmistatud tulemusinfo kasutamine ühinenud omavalitsuse struktuuri kavandamisel võis jääda süsteemituks, sest intervjueeritava C hinnangul *finantsid seal midagi tegid, täpselt ei tea*.



Joonis 9. Infoallikad ühinenud valla struktuuri kavandamisel (autori koostatud).

Intervjueeritavate üldise hinnangu kohaselt tunti ühinemise läbiviimise ajal puudust mitte niivõrd tulemusinformatsioonist, kuivõrd igasugusest informatsioonist. Intervjueeritavad tõid välja, et puudus eeskju selliste osavaldade kohta, nagu neid kavandati Hiiumaal luua. Tugeva finantsautonoomiaga osavaldade kohta ei olnud seadustest midagi täpset kirjutatud, osavaldade juhtimismudel ja nende näitajad tuli *tühja koha pealt välja mõelda* ja püüda neid sobitada ühinenud valla juhtimismudelisse (intervjueeritav C). Puudust tunti keskvalitsuse toest (intervjueeritav C), täpsetest prognoosidest ja sellega seotult tekkis hirm ääremaastumise ees (intervjueeritav E) ning sellest, et sundliidetavate kohta puudus igasugune info (intervjueeritav B).

Ühinemisprotsessis kõige keerulisema asjaolu või takistuse väljatoomisel olid intervjueeritavad sisuliselt ühel meelel, et selleks oli teadmatust tuleviku ees, kuid seda väljendati erinevalt. Eelkõige toodi välja umbusku omavalitsuste ühinemisse varasema Kõrgessaare valla ja Kärkla linna ühinemise negatiivse fooni tõttu (intervjueeritavad A ja F). Lisakommentaaridena lisati, et *Kärkla linn neelas Kõrgessaare valla alla, vald ääremaastus ja sellest ühinemisest ei võitnud ka Kärkla mitte, sest linna ajalooline*

tunne sai kannatada. Sarnase olukorra ärahoidmiseks oli Hiiu valla ja Käina valla ühinemise peamiseks eesmärgiks, et kõik jääksid elama oma tulude ja –kulude arvelt (sisuliselt tekitati osavaldadele põhitegevuse tulemi nõue ja ainult investeringuid planeeritakse keskselt (intervjueeritav F)). Osaliselt sooviti kesket haldusjuhtimise mudelit, kuid samas säilitada oma senist *status quo*´d koos kohapealse võimuaparaadiga (intervjueeritav G). Kohapealse otsustusvõime säilitamiseks moodustati Eesti mõistes tugevaimate osavaldadega vald ja ehkki KOKSis on osavaldade mõiste olemas, sisuga see täidetud ei ole (intervjueeritav E). Osavaldade tegelikku kasu või võimekust saab hinnata alles mõne aasta pärast (intervjueeritav A). Paljud dokumendid tehti ainult sellepärast, et neid pidi tegema, sisusse väga ei süüvitud (intervjueeritav B).

Hiiumaa kohalike omavalitsuse ühinemine on esimese emotsioonina värvikalt kokku võetud Hiiu Lehes (28.11.2017): „... Nii võib isegi öelda, et hiidlased on justkui krati kombel käitunud. Ehk vabariigi valitsuse poolt kavandatud haldusreform viidi ellu, ent seniseid valdu ei likvideeritud. Need toimetavad osavalla staatuses edasi ja korraldavad kohapealset elu, samas kui strateegilisi otsuseid planeeritakse ülesaareliselt“.

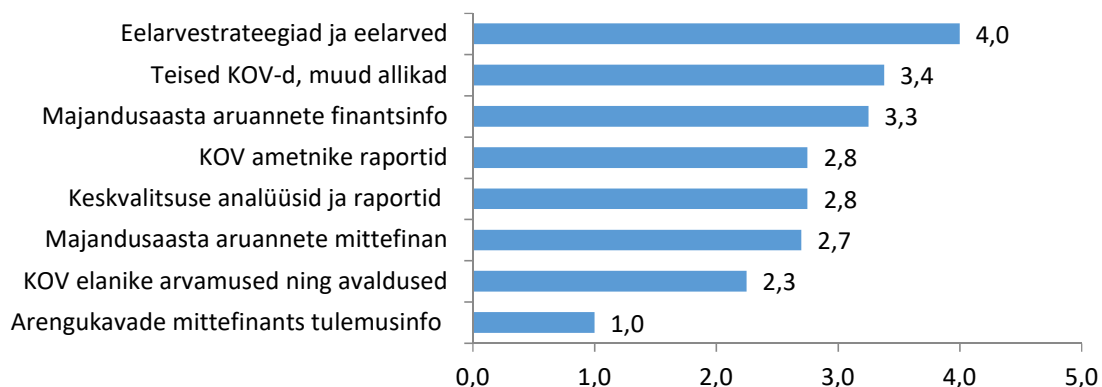
Analüüs näitas, et ühinemise protsessis olid peamiseks infoallikateks eelarvetes ja eelarvestrateegiates olevad finantsilised tulemusnäitajad. Antud tulemus haakub Kenk ja Haldma (2018: 14–15) uuringu tulemustega, milles nad leidsid, et selles etapis kasutasid tulemusinfot eelkõige kohustuslikult (*compulsory*) ühinevad omavalitsused ning peamiste infoallikadena kasutati eelarvetest ja eelarvestrateegiatest pärinevat finantsilist tulemusinfot.

2.4.4 Tulemusinfo kasutamine ühinemisjärgses etapis

Tulemusinformatsiooni kasutamise kohta ühinemisjärgses etapis esitati intervjueeritavatele seitse küsimust (vt lisa 1 lk 88 küsimused 19–25). Vastuste põhjal saab järeldada, et tulemusinformatsiooni mõtestamine on peale ühinemist teinud Hiiumaa vallas märkimisväärse arenguhüppe. Kenk ja Haldma (2018: 14) järgi on eriti väiksemate omavalitsuste puhul muutused tulemuslikkuse juhtimises ja tulemusinfo kasutamises vältimatud. Ka antud näite puhul väitsid kõik intervjueeritavad, et enne ühinemist ei olnud nende valdade arengukavades sisulist mittefinantsilist tulemusinfot ja nüüd ühinenud vallas on nad tulemusinformatsiooniga vähemal või rohkemal määral

kokku puutunud. Tulemuslikkus on omavalitsuse juhtimises küll üles kerkinud, kuid ei ole kindel, kas selle järgi on ka otsuseid tehtud (intervjueeritav F). Tulemusinformatsiooni rolli on omavalitsuse juhtimises liiga vähe arvestatud (intervjueeritav A). Tulemuslikkus kerkis üles eelkõige Hiiumaa valla arengukava koostamisel (intervjueeritavad B, D ja E). Ühe intervjueeritava sõnul võivad *mõõdikud saatuslikuks saada kui need ei ole õigesti määratletud*.

2018. aastal valminud ühinenud valla arengukava on esimene üheskoos koostatud strateegiline dokument. Esimene seetõttu, et ühinemislepingu koostamisel ei osalenud sundliidetud vallad. **Arengukava koostamisel** osutus intervjueeritavate hinnangul (vt joonis 10) kõige olulisemaks allikaks eelarvestrateegiates ja eelarvetes sisalduv tulemusinformatsioon (keskmiselt 4,0 palli). Majandusaasta aruannetes sisalduvat mittefinantsilist tulemusinfot kasutati ainult investeringute eelistusjärjestuse loomiseks ühinenud valla arengukavasse.



Joonis 10. Infoallikad arengukava koostamisel (autori koostatud).

Intervjueeritavatele osutus keeruliseks küsimus: „Kas ja millises kujul on kavas kasutada tulemusinformatsiooni ühinemiseesmärkide/lepingu täitmise monitoorimisel ja ühinemiseesmärkide täitmisel?“. Kui üldiselt vastati, et ühinemislepingus ei olnudki selgeid eesmärke välja toodud, siis ühe intervjueeritava hinnangul oli ühinemislepingus kolm selget eesmärki – vähendada raamatupidajate arvu, jätta ametnike palgafond senisele tasemele ja osavaldade tulud osavaldadesse. Dokumendianalüüsist selgus, et

nimetatud eesmärgid olid välja toodud kaudsemalt, nt raamatupidajate arvu muutust on reguleeritud ühinemislepingu punktidega 6.3.2 ja 6.3.2.1 – „Vallavalitsusse koondatakse valla kui terviku strateegilise juhtimise ja halduse kompetents, sh finantsjuhtimine ja raamatupidamine“. Ametnike palgafondi on reguleeritud punktis 7.7.4.3 – „Valla ja osavalla valitsemise kulud kokku võivad suureneda maksimaalselt 5% 2019 võrreldes 2017, tingimusel, et valitsemise kulude osakaal põhitegevuse kuludes ei suurene“. Osavaldade tulude jätmist osavaldadele on reguleeritud läbi investeeringute punktis 7.7.4.6. – „Valla investeeringute planeerimisel lähtutakse põhimõttest, et piirkonnad ei kaota ühinemise tõttu tulevastes investeeringutes“. Osavaldade omainvesteeringute arvestuse tagamiseks rakendatakse kontsernikontona töötavat osavaldade omainvesteeringu kontot ja lepingus on välja toodud konto täpsed arvestusreeglid. Töö autori arvates on huvitav oodata Hiiumaa valla 2018. aasta majandusaasta aruannet, et näha, kuidas on kulgenud nimetatud eesmärkide täitmine.

Ühinemislepingu täitmise monitoorimiseks on oluline kasutada seiret (intervjueeritavad D, E ja G) või elanike seas läbiviidavat avalike teenuste rahulolu küsitlust (intervjueeritav B). Monitooring on kavas, aga täpset vormi ei ole kokku lepitud ja arvatavasti jõutakse kokkuleppele nelja aasta pärast (intervjueeritavad C ja F). Ühinemislepingu täitmist seiravad pigem poliitikud, vallavalitsus püüab kokkulepitud asju ellu viia ja igapäevaselt sellist infot ei kasuta (intervjueeritav F).

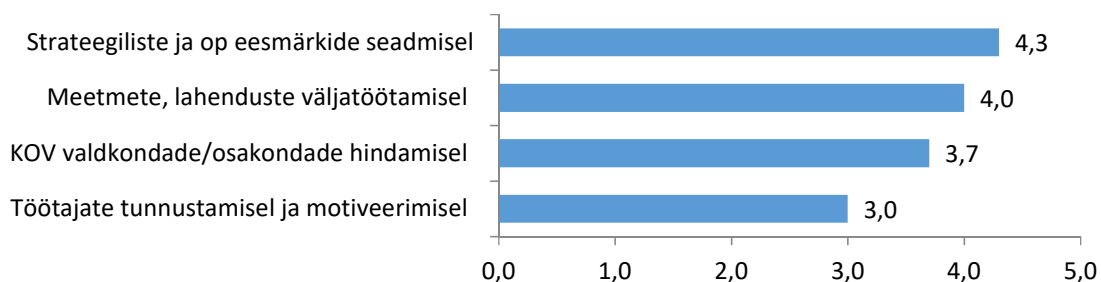
Ühinemislepinguga seatud tulemuseesmärkide saavutamise ajalist perioodi hinnati erinevalt. Toodi välja, et esimesed kolm aastat on *rapsimine* ja alles neljandal aastal saab tulemusi hindama hakata (intervjueeritav D), esimesi tulemusi peaks olema võimalik mõõta ka kahe aasta pärast (intervjueeritav F), mõõtmise periood sõltub eesmärgist (intervjueeritav G) ja sotsiaalmeedia mõõdab kogu aeg (intervjueeritav C).

Ühinemisjärgsetesse muutustesse tulemusinformatsiooni loomiseks ja kasutamiseks suhtuti valdavalt positiivselt ja optimistlikult. Intervjueeritavad tõid välja, et on suund ühiste standardite loomiseks (intervjueeritav E), on juba hakatud ning kindlasti hakatakse senisest rohkem seda looma ja kasutama ka (intervjueeritavad C ja G). Väike algus tehtud ja eriti arengukava koostamisel paistis välja, et osatakse küsida, *miks me midagi teeme* (intervjueeritavad B ja D). Oli ka kõhklusi ühinemisjärgse tulemusinformatsiooni kasutamise osas või leiti hoopiski, et ühinemisjärgselt on

tulemusinformatsiooni kasutamine tagasi tõmbunud (intervjueeritavad A ja F).

Oma ootusi tulemusinformatsiooni kasutamiseks tulevikus osati vähem sõnastada. Peaksid olema selged lühi- ja pikaajalised eesmärgid ning sama horisondi eesmärgid igal tasandil, sh hallataval asutusel ja valdkonnal (intervjueeritav D). Eelkõige tuleks arendada oskust ja mõtteviisi tulemusinformatsiooni kasutamiseks ning rakendada seda otsustamisel analüüside ja taustauuringute alusel (intervjueeritavad A ja G).

Tulemusinformatsiooni edaspidist kasutamist (vt joonis 11) omavalitsuse juhtimiseks peeti üldiselt oluliseks, kuid toodi välja, et see saab toimuda koos põhimõttelisemate muudatustega Hiiumaa valla kui terviku juhtimisel, tulemusinformatsiooni kasutamine ja mõõtmine vaid üksikute osadena ei ole mõistlik. Süsteemsest tulemusjuhtimisest veel räägitud ei ole, kuid erinevatel koosolekutel on teema üles kerkinud (intervjueeritav B).



Joonis 11. Tulemusinfo kasutamise kava ühinemisejärgses omavalitsuses (autori koostatud).

Intervjuudes toodi välja, et programmide ja lahenduste mõõtmine võib olla küll lihtsam, kuid sageli ei saa omavalitsus otsuseid langetades lähtuda vaid tulemusinformatsioonist. On lahendusi, mida ei saa finantsiliselt mõõta, aga mittefinantsilist mõõdikut ei ole olemas või selles pole kokku lepitud (intervjueeritav C). Omavalitsuse erinevate valdkondade või osakondade hindamisel tulemusinformatsiooni kasutamise vajalikkuses olid intervjueeritavad erinevatel arvamustel, keskmiselt hinnati selle vajadust 3,7 palliga. Teatud juhtudel kui on võimalik mõõta, siis tuleb seda teha, aga üldiselt peaks iga valdkond/osakond korralikult ära tegema talle ettenähtud töö (intervjueeritav E). Erinevaid valdkondi eraldi ei ole mõistlik hinnata (intervjueeritav A). Valla arengukava eesmärk saada aastaks 2022 Hiiumaale 10 000 elanikku on ambitsioonikas ja seab vallale vajaduse korrigeerida kõiki valdkondi korraga. Oodatakse

noori peresid ning koos sellega tuleb mõelda vallale terviklikult, nt haridussüsteemile, kultuuri- ja tervishoiuvaldkonnale, transpordile jne, ning tuleb hinnata kõikide valdkondade koosmõju eesmärgi saavutamiseks.

Tulemusinformatsiooni kättesaadavuse kohta eelnimetatud kasutusviisideks olid intervjuueeritavad erinevatel seisukohtadel. Arvati, et info on olemas, aga seda kas ei osata või ei taheta kasutada (intervjuueeritavad A ja F). Samas hinnati, et info on kättesaadav pigem ametnikele ja valla asutuste töötajatele kui vallakodanikele (intervjuueeritav D). Tulemusinfo kättesaadavust on keeruline hinnata - loodetakse, et on kättesaadav või väheselgi määral kättesaadav (intervjuueeritavad C ja E). Hetkel ei ole tulemusinfot teadlikult esitatud, mistõttu ei ole see ka kättesaadav (intervjuueeritav B).

Läbiviidud intervjuude põhjal järeldab töö autor, et ühinenud Hiiumaa vallas on tulemusinformatsiooni kasutamise vajadus ja tulemuslikkuse hindamise teema selgelt esile kerkinud. Mitmed intervjuueeritavad tõid välja asjaolu, et eelkõige puutusid nad tulemuslikkuse teemaga kokku 2018. aastal Hiiumaa valla arengukava koostamisel. Ühinemislepingu eesmärkide täitmise mõõtmise viiside ja ajakava suhtes oldi erinevatel seisukohtadel, kuid töö autori arvates on oluline, et pea igal juhul oli selles küsimuses oma seisukoht. Intervjuudes väljatoodud tulemuslikkuse juhtimise oskuste ja mõtteviisi arengu tähtsustamist peab töö autor väga positiivseks.

2.5. Analüüsi järeldused ja ettepanekud tulemusinfo rakendamiseks

Töö eesmärgist lähtuvalt otsiti vastust küsimusele, mil määral ja millises ühinemise etapis kasutati tulemusinformatsiooni ning milline tulemusinformatsioon oli otsuste tegemisel kõige olulisem. Ühtlasi selgitati välja omavalitsusjuhtide hoiakud ja hinnangud tulemusinformatsiooni kohta üldiselt ja kavatsusi selle edaspidiseks kasutamiseks omavalitsuse juhtimisel. Töös analüüsiti põgusalt ühinenud omavalitsuse esimese tööaasta üldisi finantsdistsipliini näitajaid ning lisades 5 ja 6 lk 92–98 anti ülevaade Hiiumaa valla finantsiliste- ja mittefinantsiliste tulemusnäitajate koosmõjust (finantsvõimekuse radari näitajad ja piirkondliku potentsiaali indeks).

Läbiviidud intervjuudest selgus, et haldusreformi tõttu 2016. aastal alanud ja 2017. aastal lõpule viidud omavalitsuste ühinemisprotsess oli tugevalt mõjutatud 2013. aasta Kõrgessaare valla ja Kärkla linna vabatahtlikust ühinemisest. Nimetatud ühinemise järelkaja oli tuntav igas intervjuus, seda näidet toodi välja erinevatele küsimustele vastates ja kokkuvõttes põhjustas see näide ühinemisel tugeva finantsautonoomiaga osavaldade tekkimise. Intervjuudest kumas läbi, et Hiiumaal ei olnud ühe tegutsemisaastaga veel tugevat ühisvalla tunnetust tekkinud.

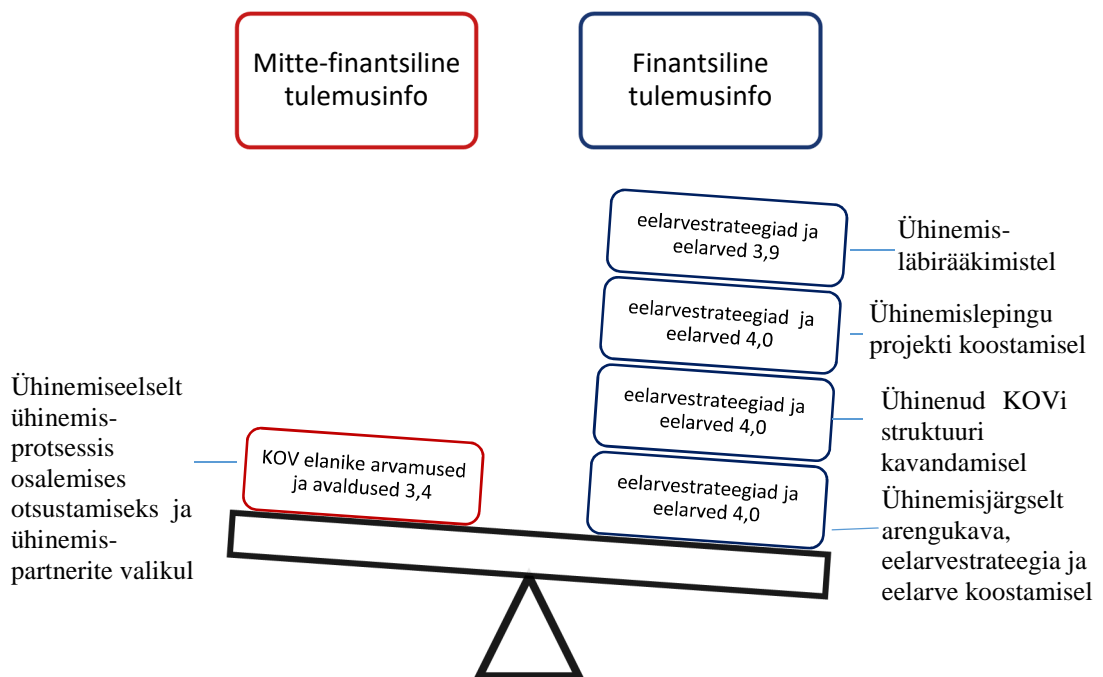
Võimalik, et pool-vabatahtlikul ühinemisel oligi ühisvalla tunnetus teisejärguline. Ühinemislepingute võrdlemisel selgus, et vabatahtliku ja pool-vabatahtliku ühinemise ühinemislepingutes kokkulepitud ühinemise eesmärgid olid üldiselt sarnased, kuid erinesid esimesena väljatoodud ühinemise eesmärgi poolest. Vabatahtliku ühinemise korral peeti silmas piirkonna jätkusuutlikku arendamist ja konkurentsivõime kasvatamist, kuid pool-vabatahtliku ühinemise korral peeti oluliseks ühinevate omavalitsuste jätkusuutlikku arengut.

Üldiselt toodi välja, et kuna Hiiu vald ega Käina vald eraldi ei täitnud 5000. elaniku miinimumkriteeriumit, siis tuli igal juhul ühineda ja tulemuslikkuse peale väga palju ei mõeldud. Intervjueeritavad hinnangul oli ühinemisprotsessi kõige keerulisem asjaolu teadmatus tuleviku ees ja sundliidetavate kohta igasuguse teabe puudumine. Raske on tagantjärele hinnata, kas omal initsiatiivil kavandatud ühinemisel nn Lõuna-Hiiumaa vallaks oleks tulemusinformatsiooni süsteemsemalt kasutatud ja pööratud suuremat rõhku ühineva omavalitsuse tulemuslikkusele. Töö autor võib ainult oletada, et omal initsiatiivil omavalitsuste ühinemist ette valmistades oleks olnud võimalik tulevikku selgemalt kujundada.

Analüüsist selgus, et Hiiumaa omavalitsuste ühinemisel osutusid seadusega kehtestatud finantsdistsipliini näitajad võtmetähtsusega kriteeriumideks ja üldiselt peeti neid jätkuvalt kõige olulisemateks näitajateks. Küsimustega sügavuti minnes selgus siiski, et mitte-finantsilisest tulemusinfost tuntakse isegi rohkem puudust kui finantsilisest tulemusinfost. Hiiumaa omavalitsuste majandusaasta aruannetes ei olnud esitatud selget informatsiooni arengukavades planeeritud eesmärkide täitmise kohta. Eelarvete ülevaadetes ja eelarvestrateegiates ei olnud arengukavas sõnastatud eesmäärke koos nende täitmiseks vajalike ressurssidega esitatud. Kokkuvõttes saab järeldada, et

Hiiumaa valdades olid strateegilised dokumendid nii finantsilise kui mitte-finantsilise tulemusinformatsiooniga väga nõrgalt seotud.

Koondvaade ühinemiseelsel, ühinemise läbiviimisel ja ühinemisjärgsel ajal kasutatud finantsilisest ja mitte-finantsilise tulemusinformatsioonist on esitatud joonisel 12. Ühinemiseelsel ajal oli intervjueeritavate hinnangul kõige olulisemaks infoallikaks mitte-finantsiline info, st elanike arvamused ja avaldused. Tulemus on mõnevõrra üllatav, sest ühinemise rahvaküsitluses osales vaid 132 inimest, mis oli 2,3 protsenti nimekirja kantud isikutest. Intervjueeritavate sõnul korraldati sel ajal mitmeid rahvakohtumisi. Sellest võib järeldada, et vastanute hinnangud tulenesid pigem rahvakohtumistelt saadud info põhjal, mitte ametliku küsitluse tulemuste alusel.



Joonis 12. Kokkuvõtte tulemusinfo kasutamisest KOV-de ühinemisel Hiiumaal 2017.a (autori koostatud).

Ühinemisprotsessis ja ühinemisjärgsel ajal peeti kõikide toimingute läbiviimiseks (ühinemisläbirääkimised, ühinemislepingu projekti koostamine, ühinenud omavalitsuse struktuuri ja muude õigusaktide kavandamine, arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamine) kõige olulisemaks eelarvestrateegiatest ja eelarvetes olevat finantsinfot.

Tulemus näitab autori hinnangul seda, et ühinemisprotsessis peeti kõige olulisemaks seaduses olevatest kohustuslikest finantsdistiipliini näitajatest kinnipidamist. Selleks võis olla kolm põhjust: – seadusest tulenevalt olid need kindlad kriteeriumid, millele sai erapooletult tugineda, teiseseks – varasema ühinemisega kaasnenud negatiivse fooni ärahoidmine ja kolmandaks – varasema kogemuse puudumine tulemusinformatsiooni kasutamisel omavalitsuses.

Arengukavades ja majandusaasta aruannetes oleva mittefinantsilise tulemusinfo sisulise puudumise tõttu ei saanud neid ühinemisel kasutada. Ühinemiseelset ajal kasutati ühinemisprotsessis osalemises otsustamiseks ja ühinemispartnerite valikul kõige vähem omavalitsuse ametnike ja keskvalitsuse raporteid; läbirääkimistel ja ühinemislepingu projekti koostamisel kasutati kõige vähem elanike arvamusi ja avaldusi. Ka strateegiliste arengudokumentide ja ühinenud omavalitsuse struktuuri kavandamisel kasutati kõige vähem elanike arvamusi ja avaldusi. Selline asjaolu on arusaadav, sest rahvaküsitlusi ühinemisprotsessi ajal enam ei korraldatud.

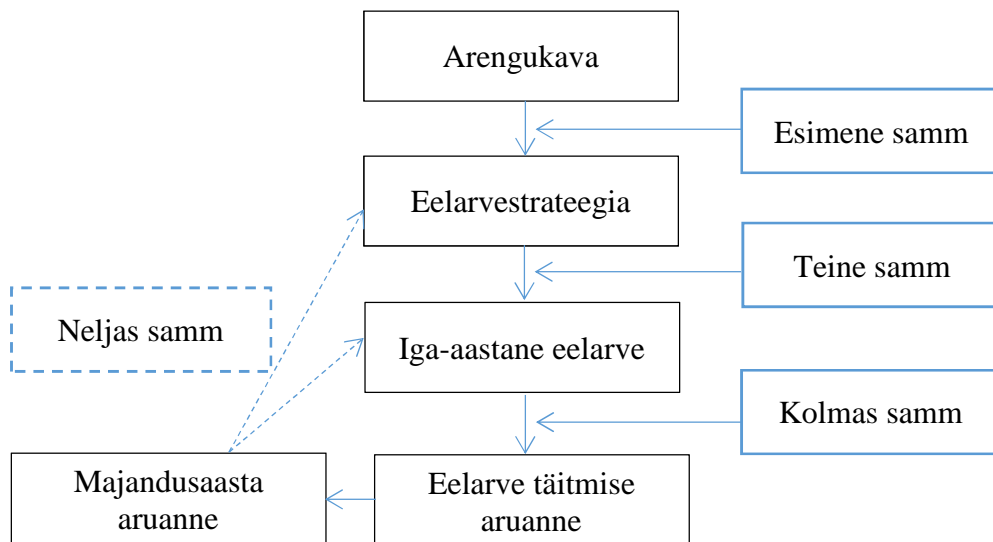
Seaduses nõutud kohustuslikele finantsdistiipliini näitajate kõrval on muude erinevate finantsiliste tulemusnäitajate (nt lühi- ja pikaajalise maksevõime näitajad, omatulude, põhitegevuse tulude, põhitegevuse kulude, juhtimiskulude või investeeringute erinevad suhtarvud) kasutamine soovituslik. Mittefinantsiliste tulemusnäitajate kasutamise võimalus on seaduses välja toodud, kuid täpsemad soovitused puuduvad ja Hiiumaal ei olnud vajalikuks peetud nende kasutamist juhtimisotsuste langetamiseks.

Haldusreformi peamise teesi – omavalitsuste võimekuse suurendamise vajaduse väljaselgitamiseks analüüsisti töö koostamise käigus põgusalt Hiiumaa valla tulemuslikkust ja haldusvõimekust näitavad piirkondliku potentsiaali indeksi, finantsradari näitajate ja kohustuslike finantsdistiipliini näitajate abil. Tulemused on esitatud lisades 5 ja 6 lk 92–98. Analüüsides kohustuslike finantsdistiipliini näitajaid Hiiumaa kohta tervikuna võib märgata olulist positiivset muutust juba esimesel ühinemisjärgsel 2018. aastal, mil põhitegevuse tulem kasvas 1,1 miljonilt 2,5 miljonile ja netovõlakkoormus vähenes 44 protsendilt 32 protsendile. Siiski ei olnud omavalitsuse haldusvõimekuse kajastamisel olulise finantsilise tulemusnäitajana kasutatava põhitegevuse tulemi märkimisväärne kasv otseselt seotud haldusreformi käigus

kasutatud tulemusinformatsiooniga. Põhitgevuse tulemi kasv oli hoopis ühinemisest tingitud efekt.

Töö alguses esitatud ootus, et omavalitsuste ühinemisest tuleneva efektiivsuse ja mõjususe saavutamiseks ning selle tajumiseks on oluline roll haldusreformi käigus tulemusinformatsiooni alusel tehtud otsustel, ei leidnud otseselt kinnitust. Üles jääb küsimus, kas Hiiumaa kui tervikliku ühisvalla tunnetus oleks praegusel ajahetkel tugevam kui ühinemisprotsessis oleks ühisvalla kujundamisel kasutatud rohkemal määral ja erinevat tulemusinformatsiooni.

Ühinenud Hiiumaa vallas kerkis intervjueeritavate sõnul tulemuslikkus ja tulemusinformatsiooni vajadus selgelt esile eelkõige valla arengukava koostamisel. Seda ilmestab Hiiumaa valla 2035+ arengukava, milles on kirjeldatud strateegilised eesmärgid, keskpikad (kuni 4-aastased) eesmärgid, tegevused eesmärkide saavutamiseks ja soovitud sihttasemed. Töö autori **ettepanek** tulemusinformatsiooni kasutuselevõtmiseks on sellega algust teha koos järgmise perioodi eelarvestrateegia koostamisega (vt joonis 13, esimene samm).



Joonis 13. Arengukavast tuleneva tulemusinfo praktilise rakendamise skeem (autori koostatud).

Arengukavas kirjeldatud tegevuskavade ning valla tegevustasandi meetmete tulemusmõõdikud tuleks viia eelarvestrateegiasse. Eelarvestrateegiast tuleks iga-aastaselt eelarvesse üle tuua valdkondade vastava aasta eesmärgid, mõõdikud ja lisada neile detailsem rahaline ressurss (teine samm).

Eelarve täitmise aruandesse ja majandusaasta aruande koosseisus olevasse tegevusaruandesse on mõistlik lisada eelarveaastaks kavandatud eesmärgid ja tulemusnäitajad ning lisada järgmise eelarveaasta oodatavad näitajad (kolmas samm). Kui aastaaruande koostamisel selgub oluline erinevus eelarveaastaks kavandatud ja tegelikult saavutatud tulemusindikaatorite vahel, siis tuleks korrigeerida järgmiste perioodide indikaatoreid või vaadata üle rahastamine (neljas samm). Sellisel moel luuakse realistlikum ja ka elanikele selgem ootus eesmärkide saavutamisest.

Käesolevast tööst selgunud tõsiasi, et peamiselt on järgitud seaduses ettenähtud finantsdistsipliini näitajaid ning ei ole pööratud tähelepanu strateegiliste dokumentide ja finantsinfo seoste nõuetele, annab autori arvates lisaks vallavalitsusele mõtteainet ka vallavolikogule ja revisjonikomisjonile. Üldisemas, üle-eestilises vaates võiksid erinevad institutsioonid, nt omavalitsusliidud, Riigikontroll, Rahandusministeerium selgitada olemasolevaid nõudeid ja omavalitsusi süsteemsemalt koolitada. Töö autor soovib Hiiumaa vallal tulemusjuhtimise teadmuse ühtlustamiseks läbi viia vastavateemalisi ühiskoolitusi.

Kokkuvõtteks – Hiiumaa omavalitsustes kasutatud tava järgida peamiselt seadusega ettenähtud finantsdistsipliini näitajaid kandus edasi ka ühinemisprotsessi. Hiiumaa vald on finantsiliselt hästi juhitud, kuid eduka ja tervikliku Hiiumaa valla toimimiseks ning valla arengukavas peamise eesmärgi – 2022. aastaks 10 000 elanikku – saavutamiseks on töö autori hinnangul mõistlik võtta kasutusele ka mitte-finantsilised tulemusnäitajad, mis võimaldavad mõõta eesmärkide saavutamist erinevate aspektide kaudu.

KOKKUVÕTE

Käesolevas töös otsiti vastust küsimusele: mil määral ja millises ühinemise etapis kasutati tulemusinformatsiooni ning milline tulemusinformatsioon osutus kõige olulisemaks. Mõistmaks tulemusinformatsiooni senist kasutamist Hiiumaa vallas, selgitati välja omavalitsusjuhtide hoiakud tulemusinformatsiooni kohta üldiselt ning selle kasutusvõimalusi ühinenud vallas juhtide arvamuse kohaselt. Hiiumaa valiti uurimisobjektiks seetõttu, et lühikese aja jooksul toimus seal erinevaid omavalitsuste ühinemisi alates vabatahtlikust ühinemisest 2013. aastal kuni sundliitmiseni 2017. aastal. Töö eesmärk oli analüüsida tulemusinformatsiooni kasutamist omavalitsuste ühinemise erinevatel etappidel ning vajadusel teha ettepanekuid tulemusinformatsiooni edaspidiseks kasutamiseks.

Uurimisküsimustele vastuse saamiseks kasutati dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid. Intervjuud viidi läbi perioodil detsember 2018–jaanuar 2019 seitsme omavalitsusjuhiga: volikogu esimehega, vallavanemaga, vallasekretäriaga, rahandusosakonna juhatajaga, Emmaste ja Käina osavaldade vanematega ja pikaajalise volikogu liikmega, kes on mitmeid aastaid olnud ka hallatava asutuse juht.

Töö teoreetilises osas käsitletud aspektid avaliku sektori tulemusinformatsiooni kohta tõid välja, et avaliku sektori tulemuslikkust on püütud mõõta aastakümneid, kuid praktikas teeb selle keeruliseks selgete ja mõõdetavate eesmärkide sõnastamine. Samuti on väga keeruline leida tulemusmõõdikuid, mis vastaksid üheaegselt erinevate huvigruppide ootustele. Soome avaliku sektori tulemusjuhtimise uuringu tulemusel leitud avaliku sektori probleemide peamised põhjused (vastuoluliste ootustega huvirühmad, sõnastamata lõpptulemused ja eesmärgid, omanikutundeta varadesse suhtumine, puudulikud juhtimisoskused) on töö autori arvates üldiselt olnud iseloomulikud ka Eesti omavalitsustele.

Erialases kirjanduses eristatakse finantsilist ja mitte-finantslist tulemusinformatsiooni. Sageli hinnatakse finantsinfot mitte-finantsilisest rohkem, kuid uuringud näitavad, et mittefinantsilise tulemusinfo kvaliteedi kasvades muutub selle kasutamine järjest olulisemaks. Sama võib järeldada ka Hiiumaa näite puhul, sest kuigi intervjuude alguses rõhutati peamiselt finantsilise tulemusinfo vajalikkust, siis küsimustega süvitsi minnes selgus, et tegelikult tuntakse rohkem puudust mittefinantsilisest tulemusinfost.

Eestis peavad omavalitsused järgima finantsdistsipliini näitajaid (põhitegevuse tulemit ja netovõlakkoormust). Analüüsist selgus, et Hiiumaa omavalitsuste senises praktikas peamiselt neid näitajaid kasutati. Strateegilistes dokumentides toodud eesmärgid ja tegevused olid finantsinfoga nõrgalt seotud ja KOFS-i käsiraamatus antud soovitus mõõta iga eelarveaasta lõpus strateegiliste eesmärkide täitmist sihttasemete indikaatorite kaudu, ei olnud Hiiumaal kasutust leidnud.

Töös käsitleti tulemusinformatsiooni kasutamist haldusreformi raamistikus. Haldusreformi käigus moodustuvad suuremad omavalitsused, kuid erinevad uuringud näitavad, et arvamused ühinenud omavalitsuste säästlikkusest ja automaatsest efektiivsusest ei pea sageli paika. Ühinenud omavalitsustes on võimalus säästa juhtimiskuludelt, samas suurendatakse avalike teenuste kättesaadavust ning eelarvete kogumahtu ühinemised oluliselt ei mõjuta. Erinevate riikide praktika või soovitused omavalitsuste haldusvõimekuse tulemusnäitajate väljatoomiseks on sarnased Eestis väljatöötatud omavalitsuste finantsvõimekuse radari ja piirkondliku potentsiaali indeksi näitajatega. Ükski intervjuueeritav ei toonud välja nende näitajate praktilist kasutamist otsuste tegemiseks. Autori arvates võiks Rahandusministeerium rohkem suunata omavalitsusi nende näitajate teadvustamisele ja esitamiseks näiteks strateegilistes dokumentides.

Eestis 2017. aastal läbiviidud haldusreformi puhul peeti omavalitsuse võimekuse näitajaks vaid omavalitsuses elavate elanike arvu, sest muid kriteeriume haldusreformi seadusega ei kehtestatud. Elanike miinimumkriteeriumiks kehtestati 5000 elanikku. Hiiumaal jäi peale 2017. aasta haldusreformi jäi alles üks omavalitsus – 9558 elanikuga Hiiumaa vald, pindalaga 1003 km² ja asutustihedusega 9,5 elanikku km² kohta (Eesti keskmine on 30,3 elanikku km² kohta). Hiiumaal liitusid pool-vabatahtlikult Hiiumaa vald ja Käina vald Hiiumaa vallaks, kuhu sundliideti juurde Emmaste vald ja Pühalepa vald.

Haldusreformi raames pool-vabatahtlikult liitunud omavalitsuste ühisvalla tunnetus võis jääda nõrgaks. Ühinemislepingutesse märgitud ühinemise eesmärkide alusel peeti vabatahtliku ühinemise korral silmas piirkonna jätkusuutlikku arendamist ja konkurentsivõime kasvatamist, kuid pool-vabatahtliku ühinemise korral peeti oluliseks ühinevate omavalitsuste jätkusuutlikku arengut.

Üldiselt tõid intervjueeritavad välja, et kuna ei Hiiu vald ega Käina vald eraldi ei täitnud elanike miinimumkriteeriumit, siis ühinemisel tulemuslikkuse peale väga palju ei mõeldud. Intervjueeritavad tõid välja, et 2017. aasta ühinemise võtmekohaks kujunesid seaduses ettenähtud finantsdistsipliini näitajad, milleks lõi teatud fooni 2013. aastal toimunud Kõrgessaare valla ja Kärdla linna vabatahtlik ühinemine Hiiu vallaks. Selle info alusel analüüsis töö autor vabatahtlikult ühinenud omavalitsuste 2012–2013. aasta finantsdistsipliini näitajaid, pool-vabatahtlikult ühinenud omavalitsuste ja sundliidetud omavalitsuste 2014–2017. aasta näitajaid ning ühendvalla 2018. aasta näitajaid. Analüüsi alusel järeldas töö autor, et 2013. aasta vabatahtliku ühinemist siiani saavad negatiivsed hinnangud ei olnud otseselt põhjustatud Kärdla linna halvatest finantsnäitajatest.

Intervjueeritavate hinnangutes ei joonistunud välja ühist mustrit tulemusinformatsiooni kasutamise olulisuse kohta kohaliku omavalitsuse juhtimisel. Kuigi neli intervjueeritavat pidasid tulemusinformatsiooni kasutamist kohaliku omavalitsuse juhtimisel väga oluliseks, kaks intervjueeritavat pidasid seda oluliseks, siis ühist nägemust tulemusinformatsiooni edaspidise kasutamise kohta intervjuudest ei kujunenud. Töö autori arvates võib see tuleneda asjaolust, et varasem tulemusjuhtimise kogemus oli kolmel intervjueeritaval, kuid ühelgi intervjueeritaval ei olnud varasemat tulemusjuhtimise kogemust omavalitsuses. Positiivseks ja edasiviivaks peab töö autor asjaolu, et pea igal juhul oli oma seisukoht tulemusinformatsiooni kasutamise kohta.

Töös analüüsiti tulemusinformatsiooni kasutamist ühinemise erinevates etappides: ühinemiseelses etapis, ühinemise läbiviimise ajal ja ühinemisjärgselt ning igas etapis diferentseeritult finantsilise- ja mitte-finantsilise tulemusinfo lõikes.

Ühinemiseelses etapis kasutati ühinemise protsessis osalemiseks ja erinevate ühinemispartnerite valikul peamise infoallikatena elanike arvamusi ja avaldusi st mitte-

finantsilist tulemusinformatsiooni. Samas etapis kasutati ühinemisläbirääkimistel ja ühinemislepingu koostamisel peamiselt eelarvestrateegiatest ja eelarvetest pärinevat finantsilist tulemusinfot.

Ühinemise läbiviimise ajal kasutati ühinenud omavalitsuse struktuuri kavandamisel peamiselt eelarvestrateegiatest ja eelarvetest pärinevat finantsilist tulemusinfot. Intervjueeritavate üldise hinnangu kohaselt tunti ühinemise läbiviimise ajal puudust mitte niivõrd tulemusinformatsioonist, kuivõrd igasugusest informatsioonist. Ühinemise läbiviimise ajal ei koostatud ühinenud omavalitsuse arengukava ega eelarvestrateegiat. Ühinenud omavalitsuse 2018. aasta eelarve summeeriti seniste omavalitsuste 2018. aasta eelarve projektide põhjal, mida veidi kohandati.

Ühinemisjärgses etapis koostati ühinenud valla arengukava ja eelarvestrateegia. Intervjueeritavate hinnangul oli mõlema dokumendi koostamisel peamiseks infoallikaks eelarvetest ja eelarvestrateegiatest pärinev finantsiline tulemusinfo. Kõik intervjueeritavad tõid välja, et ühinenud valla arengukava koostamisel puutusid nad tulemuslikkuse teemaga kokku. Tulemusinformatsiooni edaspidist kasutamist omavalitsuse juhtimiseks peeti üldiselt oluliseks, kuid toodi välja, et see saab toimuda koos põhimõttelisemate muudatustega Hiiumaa valla kui terviku juhtimisel, tulemusinformatsiooni kasutamine ja mõõtmine vaid üksikute osadena ei ole mõistlik. Saadud informatsiooni põhjal järeldab töö autor, et tulemusinformatsiooni kasutusele võtmisega on Hiiumaa vallas osaliselt algust tehtud.

Töö alguses esitatud ootus, et omavalitsuste ühinemisest tuleneva efektiivsuse ja mõjususe saavutamiseks ning selle tajumiseks on oluline roll haldusreformi käigus tulemusinformatsiooni alusel tehtud otsustel, ei leidnud kinnitust. Üles jääb küsimus, kas Hiiumaa kui tervikliku ühisvalla tunnetus oleks praegusel ajahetkel tugevam kui ühinemisprotsessis oleks rohkem kasutatud erinevat tulemusinformatsiooni.

Kohustuslike finantsdistsipliini näitajaid analüüsides võib Hiiumaa kohta tervikuna märgata olulist positiivset muutust juba esimesel ühinemisjärgsel, 2018. aastal, mil põhitegevuse tulem kasvas 2,3 korda ja netovõlakoormuse langes 44 protsendilt 32 protsendile. Põhitegevuse tulemi kasvatamine on teadlik otsus ühinemislepingus kokkulepitud investeeringute tegemiseks.

Töö autor tegi Hiiumaa vallale üldistava ettepaneku siduda strateegilistes dokumentides olevad eesmärgid tulemusinformatsiooniga ning tõi välja, et tulemusinformatsiooni kasutamise tõhustamisele saavad kaasa aidata revisjonikomisjon, omavalitsusliidud, Riigikontroll ja Rahandusministeerium. Tulemuslikkuse juhtimine on meeskonnatöö ja selleks vajalike hinnangute ühtlustamiseks on töö autori arvates vajalik vallal viia läbi vastavasisulisi ühiskoolitusi.

Kokkuvõtteks – Hiiumaa omavalitsustes olid analüüsitud perioodil strateegilistes dokumentides toodud eesmärgid ja tegevused finantsinfoga nõrgalt seotud, majandusaasta aruanded ei kajastanud sisulist mitte-finantsilist tulemusinformatsiooni ja vastupidi – eelarvestrateegiates ja eelarvetes ei olnud rahalised ressursid otseselt seotud eesmärkide saavutamise. Hiiumaa omavalitsustes kasutatud tava järgida peamiselt seadusega ettenähtud finantsdistsipliini näitajaid kandus edasi ka ühinemisprotsessi. Valdade ühinemisel Hiiumaal kasutati peamiselt eelarvestrateegiatest ja eelarvetest pärinevat finantsilist tulemusinfot, samas tundsid juhid pigem puudust ka mitte-finantsilisest tulemusinformatsioonist.

Ühinenud Hiiumaa vald on finantsiliselt hästi juhitud. Eduka ja tervikliku Hiiumaa valla toimimiseks ning valla arengukavas olulise eesmärgi – 2022. aastaks 10 000 elaniku - saavutamiseks on töö autori hinnangul mõistlik võtta kasutusele ka mitte-finantsiline tulemusinformatsioon, mis võimaldab mõõta eesmärkide saavutamist finantsilistest tulemusnäitajatest erinevate aspektide kaudu.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Alas, R. *Juhtimise alused*. Külim 2004, Tallinn.
2. Allers, M. A., Geertsema J. B. (2016). *The effects of Local Governments amalgamation on public spending, taxation, and service levels: Evidence from 15 years of municipal consolidation*, Journal of regional science, VOL. 56, NO. 4, 2016, pp. 659–682, doi: 10.1111/jors.12268 659.
3. Askim, J. (2007). *How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience*. International Review of Administrative Sciences, 73, pp. 453-472. doi: 10.1177/0020852307081152.
4. Aulich, C., Sansom, G., McKinlay, P. (2014). *A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia, Look at Municipal Consolidation in Australia*, Local Government Studies, 40:1, 1-20, doi: 10.1080/03003930.2013.775124 ISSN: 0300-3930 (Print) 1743-9388 (Online)
5. Arengukava. *Hiiumaa valla arengukava 2035+*. Lisa Hiiumaa Vallavolikogu 31.10.2018 määrusele nr 39 <http://www.hiiumaa.ee/hiiumaa-info/107&g=22>.
6. Belley, S. (2012). *Amalgamation (or merger)*’ In I. Côté and J.-F. Savard (eds.), Encyclopedic Dictionary of Public Administration, [online], www.dictionnaire.enap.ca Retrieved on January 17, 2018., viidatud Tavares, A. (2018). *Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review*.
7. Blesse, S., Baskaran, T. (2016). *Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state*. Regional Science and Urban Economics, 59, 54-74. <http://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2016.04.003> 0166-0462/© 2016.
8. Bovaird, T. (2014). *Attributing Outcomes to Social Policy Interventions – ‘Gold Standard’ or ‘Fool’s Gold’ in Public Policy and Management?* Social Policy & Administration 48(1), 1-23 doi: 10.1111/j.1467-9515.2012.00869.
9. Brudan, A. (2010). *Rediscovering performance management: systems, learning and integration*. – *Measuring business excellence*, 2010, Vol. 14, No. 1, pp. 109-123 doi.org/10.1108/13683041011027490.

10. Blöndal, J. R. (2003). *Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends*, *OECD Journal on Budgeting* – Vol. 2, No. 4 ISSN 1608-7143 – © OECD 2003 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43505551.pdf>.
11. Curristine, T. (2005). *Government Performance: Lessons and Challenges*, ISSN 1608-7143 *OECD Journal on Budgeting*. Volume 5 – No. 1 © OECD 2005 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43481160.pdf>.
12. Demograafiline struktuur, Tasandus- ja toetusfond 2012 – 2019, Rahandusministeerium, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantseerimine>.
13. Eelarvearuanded, Kohalike omavalitsuste eelarvearuanded, Rahandusministeerium, finantsülevaated, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated>.
14. (ETHS), Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, Vastu võetud 22.02.1995 RT I 1995, 29, 356, <https://www.riigiteataja.ee/akt/22326?>
15. European Commission (2014). *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building - Final - June 2014*. Programming Period 2014-2020, <https://www.riigikantselei.ee/et/oecd-riigivalitsemise-raport>.
16. Finantsvõimekuse radar, Piirkondliku potentsiaali indeks, Finantsülevaated, Rahandusministeerium <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated>.
17. Grossi, G. (2011). *Handbook for the implementation of Performance Based Budget, Ministry of Finance of the Estonian Republic*. Budgeting Methodology and Development Department 12 May 2011.
18. Grossi, G., Reichard, C., Ruggiero, P. (2016). *Appropriateness and Use of Performance Information in the Budgeting Process: Some Experiences from German and Italian Municipalities*. in: *Public Performance and Management Review*, vol. 39, pp. 581-606 doi.org/10.1080/15309576.2015.1137770.
19. Halachmi, A. (2002). *Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance*. *Public Performance & Management Review* 25(4): 370-374, viidatud Raudla, R. (2013). *Tulemus-eelarvestamise ohud ja võimalused Eesti avalikus sektoris*. Poliitika-analüüs.

20. Halachmi, A. (2005). *Performance Measurement: Test the Water Before You Dive in*. International Review of Administrative Sciences 71(2): 255-66, viidatud Raudla, R. (2013) *Tulemus-eelarvestamise ohud ja võimalused Eesti avalikus sektoris*. Poliitika-analüüs.
21. Haldusreformi eesmärgid ja ajakava, Rahandusministeerium, <https://haldusreform.fin.ee/haldusreformi-seadus/haldusreformi-eesmargid-ja-ajakava>.
22. Haldusreformi kulud, Ülevaade haldusreformi läbiviimisest, Rahandusministeerium <https://haldusreform.fin.ee/ulevaade-haldusreformi-2015-2017-labiviimisest/>
23. Hanes, N., Wickström, M. (2010), *Amalgamation impacts on local growth: are voluntary municipal amalgamations more efficient than compulsory amalgamations?* Canadian Journal of Regional Science, 33 (1), 57-70, viidatud Kenk, K., Haldma, T. (2018). *The use of performance information in the framework of mergers of Local Governments*.
24. (HRS), Haldusreformi seadus, RT I, 21.06.2016, 1 <https://www.riigiteataja.ee/akt/13312632>.
25. (HRS seletuskiri), Haldusreformi seletuskiri RT I, 21.06.2016, 1 <https://www.riigiteataja.ee/akt/13312632>.
26. Hansen, S. W. , Houlberg, K., Pedersen, L. H. (2014). *Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes?* Scandinavian Political Studies, 37 doi.org/10.1111/1467-9477.12020.
27. Hiiu Leht 01.12.2017, <http://www.hiioleht.ee/2017/12/valitsus-eraldas-uhinemistoetused>.
28. Hiiu Leht 28.11.2017.
29. Hiiu ja Käina valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste väljaselgitamiseks <https://haldusreform.fin.ee/kov-volikogude-algatatud-uhinemised/>.
30. Hiiumaa valla koduleht, hallatavad asutused 11.03.2019 <https://vald.hiiumaa.ee/hallatavad-asutused>.
31. Hiiumaa valla 2018.aasta eelarve, <https://www.riigiteataja.ee/akt/431032018040>.

32. Holzer (2009), viidatud Tavares, A. (2018). *Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review*. *Miscellanea Geographica* · December 2018, doi: 10.2478/mgrsd-2018-0005.
33. Holzer, M., Mullins, L. B., Ferreira. M., Hoontis. P. (2016). *Implementing Performance Budgeting at the State Level: Lessons Learned from New Jersey*, *International Journal of Public Administration*, 39:2, 95-106, DOI: 10.1080/01900692.2014.983608.
34. Intervjuud:
 Elissaar, I. Hiiumaa valla rahandusosakonna juhataja. Intervjuu üleskirjutus 26.12.2018;
 Härmson, H. Hiiumaa vallasekretär. Telefoniintervjuu üleskirjutused 09.-10.01.19;
 Jõpiselg, O. Hiiumaa valla Käina osavallavanem. Intervjuu üleskirjutus 27.12.2018;
 Rand, R. Hiiumaa vallavanem. Intervjuu üleskirjutus 16.01.2019;
 Valk, A. Hiiumaa valla volikogu liige. Intervjuu üleskirjutus 27.12.2018;
 Tasuja, H. Hiiumaa valla Emmaste osavallavanem. Kirjalik intervjuu 03.01.2019;
 Viidik, A. Hiiumaa valla volikogu esimees. Intervjuu üleskirjutus 27.12.2018.
35. Jankowicz, A.D (1991) *Business Research projects for Students*, London: Chapman and Hall, viidatud Ghauri, P., Gonhaug, K. “Äriuurigute meetod” Külüm , 2004
36. Karu, S. Milt, T., Albi, P., Jaansoo, A., Liivik, S., Erlenheim, M., Kallaste, A., Pallasma, P., Peek, R. (2007). *Eelarvejuhendi koostamine kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele, äriühingutele*. Tartu: Rafiko.
37. Karu, S. (2005). *Nüüdisaegne finantsanalüüs: põhjalikud arvutused või fookusseeritus eesmärkidele?* (infoleht Finantsjuhtimine, oktoober 2005),
38. Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G., Lõhmus, M. (2019). *Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaalatasandi arengus*. Analüüsi lõpparuanne
https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf.
39. Kenk, K., Haldma, T. (2016). *Quality of performance information for public accountability in Estonian Local Governments*,. *Estonian Discussions on Economic Policy*, Vol 24, No. 2, 2016. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2892942>.

40. Kenk, K., Haldma, T. (2018). *The use of performance information in the framework of mergers of Local Governments*. Paper presented at the 10th EIASM Public Sector conference at the Lund University, September, 05, 2018.
41. (KOFS), Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, vastu võetud 16.09.2010, RT I 2010, 72, 543, www.riigiteataja.ee/akt/102022018010.
42. Kontseptsioon (2015). *Haldusreformi kontseptsiooni eelnõu, 17.12.2015* https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf.
43. (KOKS). Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, vastu võetud 02.06.1992 RT I 1993, 37, 558 <https://www.riigiteataja.ee/akt/13312632>.
44. *KOV tulubaasi hindamise kokkuvõte (2016)*, KOV tugevdamise programm, Rahandusministeerium, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantsjuhtimine>.
45. KOV arengukavad:
 Emmaste valla eelarvestrateegia aastateks 2017-2021
<https://www.riigiteataja.ee/akt/409112016003>;
 Kõrgessaare valla arengukava 2012-2020
<http://avalik.amphora.ee/korgessaarevv/index.aspx?org=138&unit=-1>;
 Kärdla linna arengukava 2011 – 2023
<https://www.riigiteataja.ee/akt/404102013058>;
 Käina valla arengukava, eelarvestrateegia ja terviseprofiil
<https://www.riigiteataja.ee/akt/420102017028> 05.03.2019;
 Pühalepa valla 2011 – 2020 arengukava
<https://www.riigiteataja.ee/akt/402062015028>.
46. (KOÜS), Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus, vastu võetud 28.06.2004, RT I 2004, 56, 399, <https://www.riigiteataja.ee/akt/KO%C3%9CS>.
47. Kroll, A. (2015). *Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research*, Public Performance & Management Review, 38:3, 459-486, DOI: 10.1080/15309576.2015.1006469.
48. Kuk, K. (2012). Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise käsiraamat, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantsjuhtimine>.

49. Kõrgessaare valla Teataja nr 4 23.04.2013,
http://www.korgessaare.ee/public/files/Teataja_nr_4_2013.pdf.
50. Levy, R. P., Barzelay, M., Porras-Gomez, A.-M. (2011), *The Reform of Financial Management in the European Commission: A Public Management Policy Cycle Case Study*. Public Administration, 89(4), 1546-1567, viidatud Kenk, K., Haldma, T. (2018). *The use of performance information in the framework of mergers of Local Governments*.
51. Liguori, M., Sicilia, M., Steccolini, I. (2012) *Some Like it Non-Financial ...*, Public Management Review, 14:7, 903-922, DOI:10.1080/14719037.2011.650054.
52. Lohk, P. (2016). *Eesti esimene piirkondliku potentsiaali indeks – kellele ja milleks?*
https://blogi.fin.ee/static/img_0432.jpg.
53. Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K., Lõõnik, J. (2013 (2016)).
Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamat
<https://haldusreform.fin.ee/haldusreformi-seadus/haldusreformi-eesmargid-ja-ajakava/>.
54. Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K. (2018). *Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes - aasta pärast haldusreformi*,
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/osavallad_ja_kogukonnakogud_ulevaade_12.2018.pdf.
55. Lægreid, P., Roness, P. G., Rubecksen, K. (2006). *Performance Management in Practice: The Norwegian Way*. Financial Accountability and Management 22(3), 251-70, viidatud Taro, K. (2016). *The Attribution Problem in Performance Measurement in the Public Sector: Lessons from Performance Audits in Estonia*.
56. Mikli, A. (2018). *2017. aasta haldusreformi õppetunnid, Haldusreform 2017, artiklite kogumik*, <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/07/haldusreform-2017.pdf>.
57. Mintzberg, H. (1996). *Managing Government, Governing Management.* Harvard Business Review May-June: 75-83, viidatud Raudla, R. (2013) *Tulemus-eelarvestamise ohud ja võimalused Eesti avalikus sektoris*. Poliitika-analüüs.

58. Mussari, R., Ruggiero, P. (2017). *Merging for Capacity and a Capacity for Merging: Politicians, Citizens, and Discourses in Public Administrations, Financial Accountability & Management*, 33(1), February 2017, 0267-4424.
59. OECD 2000. *Euroopa avaliku halduse printsiibid*. Sigma kogumik nr 27. Tallinn, Riigikantselei. <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:12652>.
60. OECD Policy Brief (2004), *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/site/govgfg/39044817.pdf>.
61. Olle, V., Lust-Vedder, L. (2018). *Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitse haldusterritoriaalses reformis*. Haldusreform 2017, artiklite kogumik. <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/07/haldusreform-2017.pdf>.
62. Padovani, E., Manes R. F., Orelli, R. L. (2010). *The Use of Financial Indicators to Determine Financial Health of Italian Municipalities* (September 6, 2010). doi.org/10.2139/ssrn.1679128.
63. Piirkondliku potentsiaali indeks. Finantsülevaated. Kohalikud omavalitsused ja haldusreform, Rahandusministeerium, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated>.
64. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press. 11), viidatud Taro, K. (2016). *The Attribution Problem in Performance Measurement in the Public Sector: Lessons from Performance Audits in Estonia*.
65. Pühalepa (2017). *Pühalepa vallavalitsuse 08.03.2017 korraldus nr 72 ja 14.09.2017 korraldus nr 290* <https://atp.amphora.ee/pyhalepavv/index.aspx?o=139&o2=139&u=-1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=laenu>.
66. Rahandusministeerium, KOV volikogude algatatud ühinemised <https://haldusreform.fin.ee/kov-volikogude-algatatud-uhinemised/> ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemised <https://haldusreform.fin.ee/vv-algatatud-uhinemised/>.

67. Randma, T. (2002). *Eesti avalik haldus Euroopa riikide kogemuste kontekstis*. Avaliku sektori juhtimine. Koostanud Kjell A. Eliassen ja Jan Kooiman. Eesti Keele Sihtasutus, Tallinn, 2002.
68. Rantanen, H. , Kulmala, H. I., Lönnqvist, A., Kujansivu, P. (2007). *Performance measurement systems in the Finnish public sector*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 20 Issue: 5, pp. 415-433, doi: 10.1108/09513550710772521.
69. Raudla, R. (2012). *The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia any different?* doi: 10.1111/j.1467-9299.2012.02041.
70. Raudla, R. (2013). *Tulemus-eelarvestamise ohud ja võimalused Eesti avalikus sektoris*. Poliitika-analüüs. https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_noorteadlased/ringa_raudla_tulemuseelarvestamise_ohud_ja_voimalused_eesti_avalikus_sektoris.pdf.
71. Raudla, R., Savi, R. (2015). *The Use of Performance Information in Cutback Budgeting*. Public Money and Management 36(6), 409-416, viidatud Kenk, K., Haldma, T. (2018). *The use of performance information in the framework of mergers of Local Governments*.
72. Raudla, R., Taro, K., Agu, C, Douglas, J.W. (2015) *Impact of Performance Audit on Public Sector Organizations: The Case of Estonia*” Public Organization Review. Published online. DOI <http://dx.doi.org/10.1007/s11115-015-0308-0>. (1.1).
73. Reiljan, J., Ülper, A. (2011). *The Necessity of an Administrative-Territorial Reform In a Country: The Case of Estonia (June 1, 2011)*. Discussions on Estonian Economic Policy, January 2011. SRN: <https://ssrn.com/abstract=1886252>.
74. Riigi Tugiteenuste keskus, *Kohaliku omavalitsuse konsolideerimisgrupi majandusaasta aruande koostamise juhend majandusaastatele, mis algavad alates 01.01.2014*, ptk „Ülevaade tähtsamatest finantsnäitajatest“ ja ptk „Ülevaade arengukava täitmisest“, <https://www.rtk.ee/saldoandmike-kasutajad/avaliku-sektori-raamatupidamine/kohalike-omavalitsuste-spetsiifiline>.
75. Riigikontroll (2012). *Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes. Kas teenuste pakkumise kvaliteeti omavalitsustes saab hinnata?*,

- <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.
76. Riigikontroll (2016). *Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2015.-2016. aastal. Riigikontrolöri kokkuvõte riigi majanduse ja rahanduse väljavaadetest ning riigi varaga seotud probleemidest*,
<https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2415/language/et-EE/Default.aspx>.
77. Riigikontroll (31.01.2017). *Ülevaade omavalitsuste raamatupidamise aastaaruande audiitorkontrolli probleemidest: Kas omavalitsuste audiitorkontroll vastab kasutajate vajadustele?*,
<https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2421/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.
78. Riigikontroll (30.06.2017). *Riigikontrolli tähelepanekud ühinemise riskide kohta, soovitusel KOVidele*,
https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/09/kovid_haldusreformi_riskid_riigikontroll.pdf.
79. Robson, C. (2002). *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers (2nd ed.)*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd., viidatud Tallinna Ülikooli intervjuude juhendmaterjali *Intervjuu, vaatlus ja sisuanalüüs*.
https://www.tlu.ee/~sirvir/Intervjuu_vaatlus_ja_sisuanals/intervjuu_liigid.html
80. Ryan, C., Robinson, M., Grigg, T. (2000). *Financial Performance Indicators For Australian Local Governments*, Accounting, Accountability and Performance 6(2):pp. 89-106. ISSN: 1323-711X, 2000 Griffith Business School Department of Accounting, Copyright Finance and Economics, Griffith University.
81. Saldoandmikud, saldoandmike infosüsteem, Rahandusministeerium,
https://saldo.fin.ee/rm_cas/login?mode=rm_saldo&TARGET=https%3A%2F%2Fsaldofin.ee%2Fsaldofin.ee%2Fsaldo%2FbalanceManagement.action.
82. Siseministeerium (2013). *Kõrgessaare valla ja Kärdla linna ühinemislepingu ning selle lisade kinnitamine* Vastu võetud 15.04.2013 nr 199,
<https://www.riigiteataja.ee/akt/430042013026>.
83. Soovituslik struktuur (2016). *Kohalike omavalitsuste eelarvete ülevaade*, Rahandusministeerium,
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantsjuhtimine>.

84. Sørensen, R. J. (1993). *Avalike teenuste osutamise efektiivsus. Kuue reformistrateegia võrdlus*. Avaliku sektori juhtimine. Koostanud Kjell A. Eliassen ja Jan Kooiman. Eesti Keele Sihtasutus, Tallinn, 2002.
85. Št'astná, L., Gregor, M. (2011). *Local Government Efficiency: Evidence from the Czech Municipalities (May 30, 2011)*. IES Working Paper No. 14/2011. doi.org/10.2139/ssrn.1978730.
86. Statistikaamet, RV0291U: *Rahvaarv, pindala ja asustustihedus, 1. jaanuar. haldusjaotus seisuga 01.01.2018*
http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?lang=et&DataSetCode=RV0291U.
87. Sudit, Ephraim F. (1996). *Effectiveness, Quality and Efficiency: A management Oriented Approach*. Kluwer Academic Publishers. ISBN-13: 978-0792398127, ISBN-10: 0792398122,
https://www.amazon.com/gp/product/0792398122?ie=UTF8&tag=edgewisdom-20&linkCode=as2&camp=1789&creative=390957&creativeASIN=0792398122.
88. Strateegilise planeerimise käsiraamat (2006), Rahandusministeerium,
https://enl.ee/UserFiles/ENL%20Strateegiakool/rahandusminplaneerimine.pdf.
89. Taro, K. (2016). *"The Attribution Problem in Performance Measurement in the Public Sector: Lessons from Performance Audits in Estonia"* 19.02.16 @ 11.38, Teadusuudised, doktoritöö ISBN 978-9949-23-881-1 (PDF).
90. Taro, K. (2018). *Haldusreform riigireformi osana*. Haldusreform 2017. Haldusreformi kogumik 2017.
https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/07/haldusreform-2017.pdf.
91. Tavares, A. (2018). *Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review*. Miscellanea Geographica December 2018, doi: 10.2478/mgrsd-2018-0005
92. ter Bogt, H.J., van Helden, G. J., van der Kolk, B. (2015). *Challenging the NPM Ideas About Performance Management: Selectivity and Differentiation in Outcome-Oriented Performance Budgeting*, Financial Accountability & Management, Vol. 31, Issue 3, pp. 287-315, 2015.doi.org/10.1111/faam.12058.
93. Tikk, J. (2014). *Finantsjuhtimise integreeritud mudel Eesti avaliku sektori organisatsiooni näitel*. (Doktoritöö, Estonian Business School).
http://digar.nlib.ee/show/nlib-digar:237532.

94. Tulumaksuseadus, vastu võetud 15.12.1999, RT I 1999, 101, 903,
<https://www.riigiteataja.ee/akt/117122015024> RT I 1999, 101, 903.
95. Van Dooren, W. (2010). *Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the Twentieth-Century Performance Movements*. Performance Information in the Public Sector: How It Is Used. DOI: 10.1007/978-1-137-10541-7.
96. Van Dooren, W., Van de Walle, S. (2010). *Introduction: Using Public Sector Performance*. Performance Information in the Public Sector: How It Is Used. DOI: 10.1007/978-1-137-10541-7.
97. Victorian Auditor-General's Office (2012). *Performance reporting by local government 3*, <https://www.audit.vic.gov.au/report/performance-reporting-local-government-0?section=30545--3-performance-reporting-by-local-government>.
98. Ühinemisleping, <http://www.hiiumaa.ee/hiiumaa-info/107&g=22>.
99. Ühinemise seletuskiri (2017). Vabariigi Valitsuse määruse „Hiiu valla ja Käina valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu seletuskiri https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/hiuu_sk.pdf.
100. Ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikust ühinemisest 1996-2015, Rahandusministeerium,
www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_uksuste_uhinemised_1996-2015.pdf.
101. Ülevaade haldusreformi (2015-2017) läbiviimisest, Haldusreform, Rahandusministeerium www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform.

LISAD

Lisa 1. Intervjuu küsimused

TULEMUSINFO KASUTAMINE OMAVALITSUSTE ÜHINEMISEL

Tulemusinformatsioon – finantsiline ja mittefinantsiline info, mis

- kajastab organisatsiooni tegevuse tulemuslikkust (eelkõige suhtarvude ja muude mõõdikute kujul)
- on esitatud kvantitatiivselt (mõõdetavalt),
- on süstematiseeritav, agregeeritav ja liigendatav ning
- selle kogumine on üldjuhul pidev protsess.

Tulemuslikkuse juhtimine on tulemusinformatsiooni kasutamine juhtimisotsuste vastuvõtmisel - eesmärkide formuleerimisel, ressursside jaotamisel, olukorra soovitud vastavuse hindamisel ja korrigeerivate tegevuste määratlemisel ja elluviimisel.

1. Üldised küsimused tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise kohta (küsitakse vastaja isiklike arvamusi ja hinnanguid)

1. Kuivõrd oluliseks peate tulemusinformatsiooni kasutamist kohalike omavalitsuste juhtimisel
 - a. strateegiliste ja operatiivsete eesmärkide seadmiseks,
 - b. KOV erinevate valdkondade/osakondade hindamiseks,
 - c. töötajate tunnustamisel ja motiveerimisel (sh kasutamine tulemustasustamiseks),
 - d. meetmete (programmide, lahenduste) väljatöötamiseks?
2. Kuivõrd oluliseks peate planeeritava tulemuslikkuse osas informatsiooni kommunikeerimist elanikele ja teistele huvigruppidele?
3. Kuivõrd oluliseks peate tegeliku soorituse kohta tulemusinformatsiooni kommunikeerimist elanikele ja teistele huvigruppidele?
4. Kuivõrd olete nõus järgmiste väidetega (1 – üldse mitte 2 – vähesel määral 3 – mõningal määral 4 – pigem nõus 5 – täiesti nõus NA – pole asjakohane)
 - a. Avalike teenuste pakkumine peab olema eelkõige võimalikult tõhus (efektiivne).
 - b. Avalike teenuste pakkumine peab olema eelkõige võimalikult mõjus ja kvaliteetne.
 - c. Suuremad omavalitsused suudavad pakkuja kvaliteetset avalikku teenust mõistlikuma hinnaga kui väikesed omavalitsused.
 - d. KOV ühinemine võimaldab pakkuja ühinenud omavalitsustes senisest parema kvaliteediga ja mitmekülgsemaid avalikke teenuseid.
 - e. KOV ühinemine võimaldab saavutada parema positsiooni läbirääkimistel keskvalitsusega rahastamise ja/või seadusloome küsimustes.
 - f. Ühinemisprotsessi käigus sõnastasime ühinemisprotsessi oodatavad tulemused mõõdetavate eesmärkidena.
 - g. Seosed ühinemislepingus toodud eesmärkide ja nende saavutamiseks vajalike tegevuste (tegevuskava) vahel on selged ja läbipaistvad.
5. Kuidas hindate tulemusinformatsiooni olemasolu, kättesaadavust ning kasutusvõimalusi oma kohalikus omavalitsuses (vali üks vastus):
 - a. Tulemuseesmärgid ja mõõdikud ei ole meie tegevusvaldkonnas kvantitatiivselt määratletud, nende tegelike väärtuste kohta infot ei koguta ja ei analüüsita.
 - b. Tulemuseesmärgid ja mõõdikud on meie tegevusvaldkonnas määratletud, kuid nende tegelike väärtuste kohta infot ei koguta ja ei analüüsita;
 - c. Tulemuseesmärgid ja mõõdikud on meie tegevusvaldkonnas määratletud, nende tegelike väärtusi mõõdetakse, kuid nende mõõtmiste tulemusi ei analüüsita.
 - d. Tulemuseesmärgid ja mõõdikud on meie tegevusvaldkonnas määratletud, nende tegelike väärtusi mõõdetakse ja mõõtmise tulemusi analüüsitakse pidevalt.

Lisa 1 järg (1/3)

Lisakommentaariid:

6. Millisest tulemusinfost tunnete kõige enam puudust?
7. Kui Teil oleks võimalik muuta midagi oma kohaliku omavalitsuse tulemusinfo loomise ja kasutamise protsessis, siis mis see oleks?
8. Kas tulemuslikkuse juhtimise rakendamiseks on KOV enda poolt välja töötatud sisemised juhendmaterjalid? Kui ei, siis miks?

Tulemusinfo kasutamine seoses ühinemisega

Ühinemiseelne etapp

9. Kas ühinemist oli kaalutud volikogus ka enne viimast haldusreformi?
10. Mil määral (1 – üldse mitte 2 – vähesel määral 3 – mõningal määral 4 – pigem sageli 5 – väga tihti NA – pole asjakohane) kasutati tulemusinfot ühinemiseelses etapis
 - a. ühinemise protsessis osalemise otsustamiseks (ühinemisvajaduse hindamine);
 - b. erinevate ühinemispartnerite valikul ja hindamisel;
 - c. ühinemisläbirääkimistel;
 - d. ühinemislepingu projekti koostamisel.
11. Mil määral (1 – üldse mitte 2 – vähesel määral 3 – mõningal määral 4 – pigem sageli 5 – väga tihti NA – pole asjakohane) kasutati järgnevatest allikatest pärit informatsiooni ühinemiseelses etapis?

Infoallikad	Ühinemise protsessis osalemise otsustamiseks ja erinevate ühinemispartnerite valikul ja hindamisel	Ühinemis-läbirääkimistel	Ühinemis-lepingu projekti koostamisel
KOV-de arengudokumendid ja aruanded			
arengukavades sisalduv mittefinantsiline tulemusinfo			
eelarvestrateegiad ja eelarved (finantsinformatsioon)			
majandusaasta aruannetes sisalduv mittefinantsiline tulemusinfo			
majandusaasta aruannetes sisalduv finantsinfo			
Keskvalitsuse poolt ettevalmistatud analüüsid ja raportid			
KOV ametnike poolt ettevalmistatud tulemusinfot sisaldavad raportid ja dokumendid (palun nimetage)			
KOV elanike arvamused ning avaldused (avaldatud näiteks sotsiaalmeedias või kohtumistel)			
Info erialaliitludelt, kolleegidelt, teistest KOV-dest, erakonnakaaslastelt jms mitteformaalsest võrgustikest			
muud (palun täpsustage)			

12. Millist punktis 11 nimetatud informatsiooni pidasite kõige kasulikumaks ja miks?
13. Millisest tulemusinformatsioonist tundsite kõige enam puudust ühinemist ette valmistades?

Lisa 1 järg (2/3)

Ühinemisprotsess (ühinemise läbiviimine)

14. Mil määral (1 – üldse mitte 2 – vähesel määral 3 – mõningal määral 4 – pigem sageli 5 – väga tihti NA – pole asjakohane) kasutati tulemusinfot ühinemise läbiviimise etapis
- ühinenud omavalitsuse struktuuri kavandamisel (sh koondatavad ja juurdeloodavad ametikohad);
 - ühinenud omavalitsuse õigusaktide koostamisel;
 - ühinenud omavalitsuse strateegilise arengukava ja eesmärkide formuleerimisel;
 - ühinenud omavalitsuse eelarvestrateegia ja eelarve koostamisel.
15. Mil määral (1 – üldse mitte 2 – vähesel määral 3 – mõningal määral 4 – pigem sageli 5 – väga tihti NA – pole asjakohane) kasutati järgnevatest allikatest pärit tulemusinformatsiooni ühinemise läbiviimise juures?

Infoallikad	Ühinenud omavalitsuse strateegilise arengukava, eesmärkide formuleerimine ning eelarve strateegi ja eelarve koostamine	Ühinenud omavalitsuse struktuuri kavandamine (sh koondatavad ja juurdeloodavad ametikohad) ja muude õigusaktide koostamine
KOV-de arengudokumendid ja aruanded		
arengukavades sisalduv mittefinantsiline tulemusinfo		
eelarvestrateegiad ja eelarved (finantsinformatsioon)		
majandusaasta aruannetes sisalduv mittefinantsiline tulemusinfo		
majandusaasta aruannetes sisalduv finantsinfo		
Keskvalitsuse poolt ettevalmistatud analüüsid ja raportid		
KOV ametnike poolt ettevalmistatud tulemusinfot sisaldavad raportid ja dokumendid (palun nimetage)		
KOV elanike arvamused ning avaldused (avaldatud näiteks sotsiaalmeedias või kohtumistel)		
Info erialaliitudelt, kolleegidelt, teistest KOV-dest, erakonnakaaslastelt jms mitteformaalsest võrgustikest		
muud (palun täpsustage)		

Lisakommentaariid vastustele:

- Millist punktis 15 nimetatud informatsiooni pidasite kõige kasulikumaks ja miks?
- Millisest tulemusinformatsioonist tundsite kõige enam puudust ühinemise läbiviimise ajal?
- Mis oli Teie hinnangul kõige keerulisem asjaolu/takistus, mis tuli ühinemisprotsessi käigus ületada?

Lisa 1 järg (3/3)

Ühinemisjärgne etapp

19. Kas ühinemisjärgsel perioodil on tulemuslikkuse informatsiooni roll KOV juhtimises täiendavalt üles kerkinud?
20. Kas ja millises kujul on kavas kasutada tulemusinformatsiooni ühinemiseesmärkide/lepingu täitmise monitoorimisel ja ühinemiseesmärkide täitmisel?
21. Mis on ühinemislepinguga seatud tulemuseesmärkide saavutamise ajaline periood? Milliseks hindate ajaperioodi, millal saab hakata mõõtma ühinenud omavalitsuse ette seatud eesmärkide täitmist?
22. Millised muutused on (Teie hinnangul) toimunud tulemusinformatsiooni loomises ja kasutamises ühinemisjärgselt?
23. Milliseid muutusi ootate (on plaanitud) tulemusinformatsiooni kasutamise osas tulevikus?
24. Millisel määral (*1 – üldse mitte 2 – vähesel määral 3 – mõningal määral 4 – pigem sageli 5 – väga tihti NA – pole asjakohane*) on kavas ühinemisjärgses omavalitsuses tulemusinformatsiooni kasutada järgmisteks eesmärkideks:
 - a. strateegiliste ja operatiivsete eesmärkide seadmiseks,
 - b. KOV erinevate valdkondade/osakondade hindamiseks,
 - c. töötajate tunnustamisel ja motiveerimisel (sh kasutamine tulemustasustamiseks),
 - d. meetmete (programmide, lahenduste) väljatöötamiseks?
25. Kuivõrd on (saab olema) Teie hinnangul vajalikul tasemel tulemusinformatsioon kättesaadav eelnimetatud kasutusviisideks? (*üldiselt - iga punkti kohta eraldi vastata pole vaja*)

Üldised küsimused vastaja kohta

26. Ametikoht ja ametikoha tüüp (volikogu liige/vallavalitsuse liige/finantsvaldkonna juht/osakonna/allüksuse juht)
27. Haridus (keskharidus/kõrgem (bakalaureus)/kõrgem (magister)/kõrgem (doktorikraad)
28. Milline oli Teie roll ühinemisprotsessis?
29. Kas olete kaasatud tulemuseesmärkide formuleerimise ja sobivate mõõdikute määratlemise protsessi? Palun täpsustage vajadusel.
30. Kas olete kaasatud tulemusmõõdikute kogumise, raporteerimise ja analüüsimise ja protsessi? Palun täpsustage vajadusel.
31. Kas olete varasema töö või õpingute käigus kokku puutunud tulemuslikkuse hindamise ja juhtimisega? Palun täpsustage.
32. Tööstaaz praeguses ametis (aastates) ja sarnastel ametipostidel kokku (aastates).

Allikas: Küsimustiku autorid: Karina Kenk ja Toomas Haldma

Lisa 2. Ülevaade intervjuudest ja intervjuueeritavatest

Kuupäev	Intervjuu kestvus (tundi)	Nimi	Roll ühinemisel	Tööstaaž KOV süsteemis (aastates)	
				Praegusel ameti-kohal	Sarnastel ametikohtadel kokku
27.12.2018	1,5	Aivar Viidik	Puudus	1	1
27.12.2018	1,5	Artur Valk	Juhtkomisjoni liige	1	21
09.-10.01.2019	2,5	Helen Härmson	Juhtkomisjoni liige	1	8
03.01.2019	kirjalik	Hergo Tasuja	Puudus	1	4 a. Emmaste volikogu liige
26.12.2018	2,5	Inge Elissaar	Juhtkomisjoni liige	1	23
27.12.2018	1,5	Omar Jõpiselg	Juhtkomisjoni liige	1	7 a. Käina volikogu liige, 7 a. Käina vallavanem
16.01.2018	1,5	Reili Rand	Juhtkomisjoni liige	1	3

Allikas: (Intervjuud), autori koostatud

Lisa 3. Hiiumaa valla ametiasutuste hallatavad asutused

Hiiumaa vallavalitsus	Emmaste osavalla valitsus	Kõrgessaare osavalla valitsus	Kärdla osavalla valitsus	Käina osavalla valitsus	Pühalepa osavalla valitsus
Emmaste lasteaed Naksitrallid	Emmaste Kommunaal	Hiiumaa Noorsootöö Keskus		Hiiumaa Loodus- ja Tegevuskeskus	Hellamaa Perearstikeskus
Hiiu Valla Lasteaed	Emmaste Raamatukogu	Hiiu Valla Kultuuri ja Vaba Aja Keskus		Käina Huvi- ja Kultuurikeskus	Hellamaa Rahva-raamatukogu
Käina Lasteaed Tirtspõnni	Emmaste Vaba Aja Keskus	Hiiu Valla Raamatukogu		Käina Raamatukogu	Palade Loodus-hariduskeskus
Käina Kool	Sõru muuseum	Hiiumaa Sotsiaalkeskus		Käina Spordikeskus	Palade Rahva-raamatukogu
Suuremõisa Lasteaed-Põhikool			Kärdla Turg		Pühalepa valla Kultuuri- ja Noortekeskus
Kärdla Põhikool			R. Tobiase nim. Kärdla Muusikakool		Suuremõisa Rahva-raamatukogu
Lauka Põhikool					
Palade Põhikool					
Emmaste põhikool					
Käina Kool					

Allikas: (Hiiu valla koduleht), autori koostatud

Lisa 4. Finantsdistipliini näitajad 2012–2018

Tabel I. Vabatahtlikult ühinenud omavalitsuste põhitegevuse tulemi suhe põhitegevuse tuludesse 2012–2013

Aasta	Kärdla linn			Kõrgessaare vald		
	Põhi-tegevuse tulud (€)	Põhi-tegevuse tulem (€)	Põhitegevuse tulemi osakaal (%)	Põhi-tegevuse tulud (€)	Põhi-tegevuse tulem (€)	Põhitegevuse tulemi osakaal (%)
2012	3 457 875	163 409	4,7	1 349 922	124 378	9,2
2013	3 820 854	442 051	11,5	1 431 271	144 798	10,1
2013 ³	3 504 226	143 423	4,1			

Allikas: (Eelarvearuanded), autori koostatud.

Tabel II. Pool-vabatahtlikult ühinevate valdade põhitegevuse tulemi suhe põhitegevuse tuludesse 2014–2017

Aasta	Hiiu vald			Käina vald		
	Põhi-tegevuse tulud (€)	Põhi-tegevuse tulem (€)	Põhitegevuse tulemi osakaal (%)	Põhi-tegevuse tulud (€)	Põhi-tegevuse tulem (€)	Põhitegevuse tulemi osakaal (%)
2014	5 115 867	43 501	0,8	2 098 232	279 864	13,3
2015	5 323 032	368 980	6,9	2 206 276	287 431	13,0
2016	5 956 610	907 026	15,2	2 388 750	365 653	15,3
2017	6 368 434	634 696	10,0	2 584 095	369 940	14,3

Allikas: (Eelarvearuanded), autori koostatud.

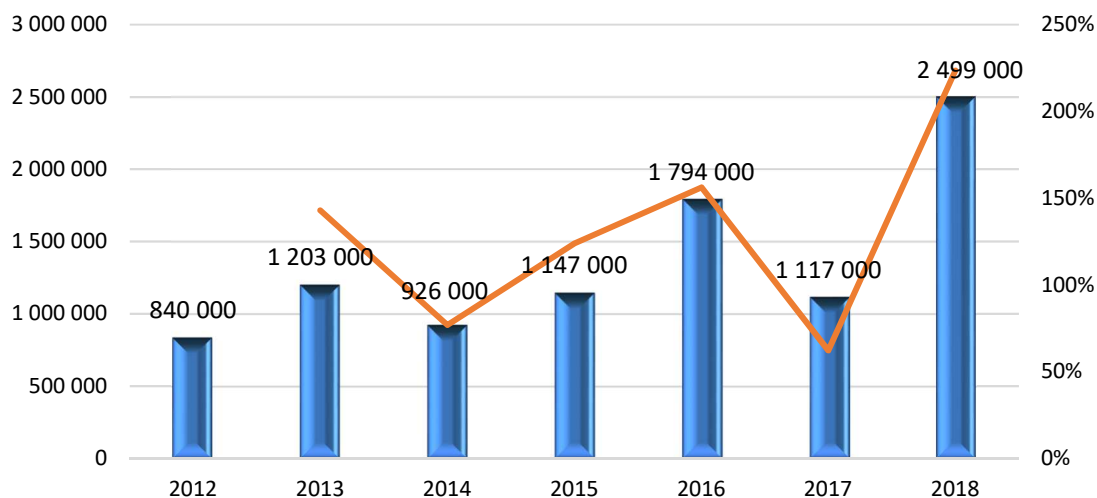
Tabel III. Sundliidetute põhitegevuse tulemi suhe põhitegevuse tuludesse 2014–2017

Aasta	Emmaste vald			Pühalepa vald		
	Põhi-tegevuse tulud (€)	Põhi-tegevuse tulem (€)	Põhitegevuse tulemi osakaal (%)	Põhi-tegevuse tulud (€)	Põhi-tegevuse tulem (€)	Põhitegevuse tulemi osakaal (%)
2014	1 298 677	220 916	21,0	1 615 142	297 533	18,4
2015	1 381 047	267 466	19,4	1 632 899	223 467	13,7
2016	1 470 860	250 739	17,0	1 755 776	270 162	15,4
2017	1 546 787	107 233	6,9	1 918 719	5 582	0,3

Allikas: (Eelarvearuanded), autori koostatud.

³ Autori poolt ühinemistoetuse jäägist puhastatud Kärdla linna näitajad

Lisa 4 järg



Joonis. Hiiumaa KOVide põhitegevuse summeeritud tulemid 2012–2018

Allikas: (Eelarvearuanded), autori koostatud.

Tabel IV. Netovõlakoormused 2012–2013 (%)

Aasta	Kärdla linn	Kõrgessaare vald	Emmaste vald	Käina vald	Pühalepa vald	Hiiumaal kokku
2012	30	29	48	19	-	23
2013	19	17	42	15	-	16
2013 ⁴	29					19

Allikas: (Eelarvearuanded), autori koostatud.

Tabel V. Netovõlakoormused 2014–2018 (%)

Aasta	Hiiu vald	Käina vald	Emmaste vald	Pühalepa vald	Hiiumaa vald	Hiiumaal kokku
2014	47	39	47	-	x	36
2015	69	34	34	-	x	45
2016	51	36	25	3	x	38
2017	46	39	44	46	x	44
2018					32	32

Allikas: (Eelarvearuanded), autori koostatud.

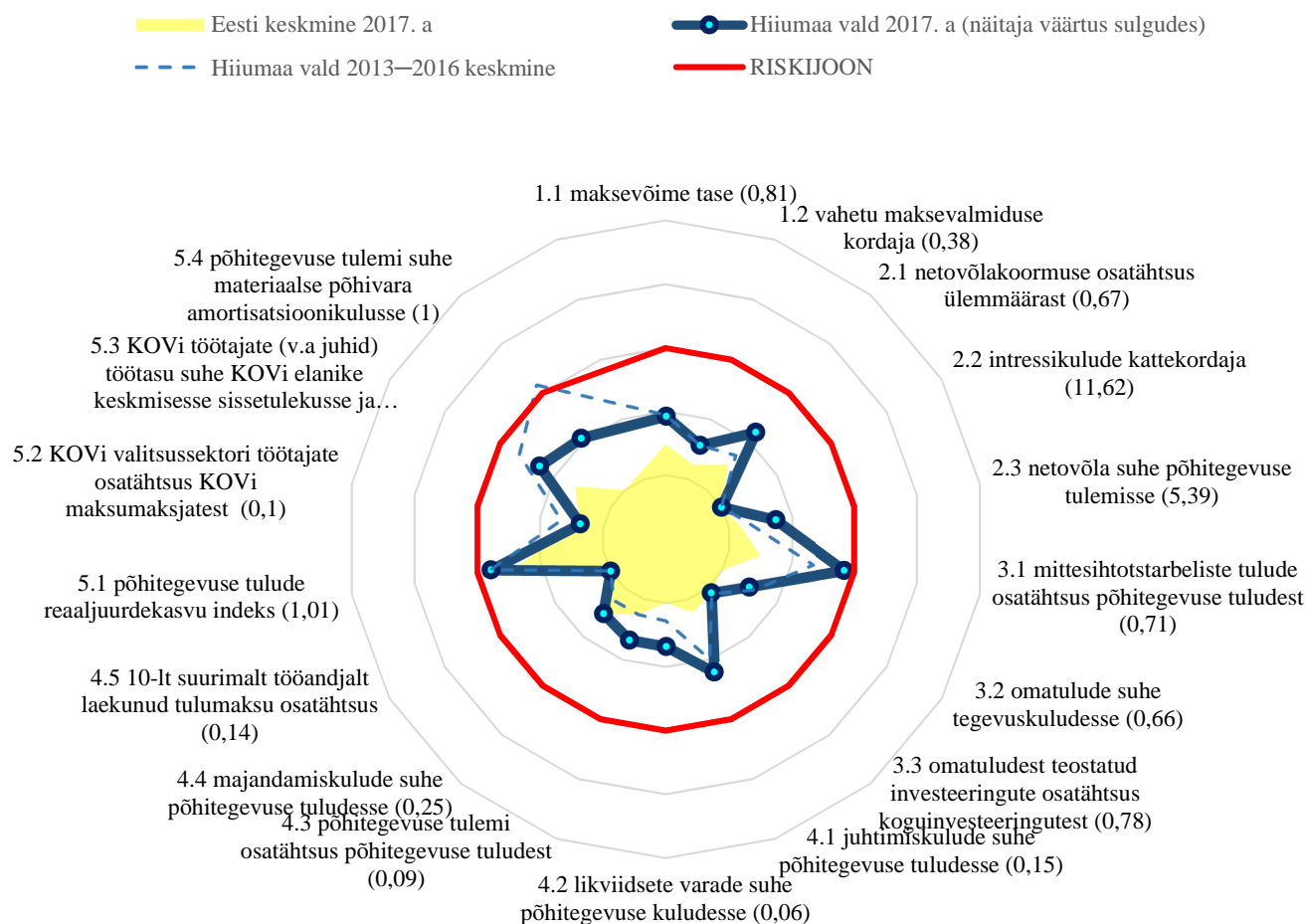
⁴ Autori poolt ühinemisjärgist puhastatud Kärdla linna ja Hiiumaa koondnäitajad

Lisa 5. Finantsradari näitajad ja arvutusmetoodika

Finantsvõimekuse radaris kasutatavad näitajad on jaotatud viide gruppi (Finantsvõimekuse ...):

- 1) Lühiajaline maksevõime – võimekus tasuda tähtaegselt lühiajalisi kohustisi.
- 2) Pikaajaline maksevõime – nii pikaajalise maksevõime kui võõrkapitali osatähtsus,
- 3) Iseseisvus – sõltuvus välisest finantseerimisest.
- 4) Paindlikkus – võime reageerida ootamatutele finantsolukordadele, sh kümnele suuremalt tööandjalt laekunud tulumaksu osatähtsus kogu tulumaksu laekumisest;
- 5) Jätkusuutlikkus – praegune ja tulevane suutlikkus kvaliteetsete avalike teenuste pakkumiseks, sh omavalitsuse valitsussektoritöötajate osatähtsust omavalitsuse kogu maksumaksjate arvuga ja omavalitsuse töötajate (v.a juhid) töötasu suhet omavalitsuse elanike keskmisesse sissetulekusse ning kõikide omavalitsuse töötajate keskmisesse töötasusse.

Hiiumaa oli 2017. aasta finantsvõimekuse radari järgi stabiilselt keskmisel tasemel, ükski näitaja ei ületanud kriitilist riskijoont (vt joonis lk 93). Iseseisvuse kategoorias (kategooriad 3.1 kuni 3.3) on piiripealsel tasemel (0,71) mittesihotstarbeliste tulude osakaal põhitegevuse tuludest. Indeks näitab omavalitsuse tulubaasi sõltuvust välistest rahastamisallikatest. Paindlikkuse kategoorias (kategooriad 4.1 kuni 4.5) ei ulatu ükski näitaja kriitilise riskijooneni. Teistest näitajatest kõrgem on juhtimiskulude suhe põhitegevuse tuludesse (0,15), mis võis olla seotud ühinemisaastal makstud kompensatsioonidega. Kõige madalam näitaja oli kümne suurema tööandja osatähtsus laekunud tulumaksust (0,14). Jätkusuutlikkuse kategoorias (kategooriad 5.1 kuni 5.4) ulatub kriitilise riskijooneni põhitegevuse tulude reaalkasvu indeks (1,01), mis tähendab, et põhitegevuse tulude kasvu on olnud veidi aeglasem võrreldes riiklike üldnäitajate kasvuga. Samas kategoorias on madal omavalitsuse valitsussektori töötajate osakaal omavalitsuse maksumaksjate arvust (0,1).



Joonis. Hiiumaa finantsradari näitajad 2017. a.
 Allikas: (Finantsvõimekuse ...)

Lisa 5 järg. Finantsvõimekuse radari arvutusmetoodika 1/2

Näitaja	Valem	Näitaja kirjeldus ja seos RISKIJOONEGA
1. Lühiajaline maksevõime		Lühiajalise maksevõime näitajad kirjeldavad KOVi võimet tasuda lühiajalisi kohustusi tähtaegselt. Mida kaugemal on näitajad riskijoonest (väljaspool), seda suurem on oht, et KOVil võib tekkida raskusi lühiajaliste kohustuste täitmisega.
1.1 maksevõime tase	käibevara ÷ lühiajalised kohustused	Näitaja kirjeldab KOVi võimet katta võlausaldajate lühiajalised nõuded käibevaraga. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda madalam on KOVi võimekus lühiajalisi kohustusi täita.
1.2 vahetu maksevalmiduse kordaja	raha kassas ja pangakontodel ÷ lühiajalised kohustused	Näitaja kirjeldab, kui suure osa lühiajalistest kohustustest on KOV võimeline kohe tasuma. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda madalam on KOVi võimekus lühiajalisi kohustusi kohe täita.
2. Pikaajaline maksevõime		Pikaajalise maksevõime näitajad kirjeldavad nii pikaajalist maksevõimet kui ka võörkapitali osatähtsust kogukapitalis. Mida kaugemal on näitajad riskijoonest (väljaspool), seda madalam on KOVi täiendava võörkapitali kaasamise võimekus.
2.1 netovõlakooormuse osatähtsus ülemmäärast	((võlakohustused – likviidsed varad) ÷ põhitegevuse tulud) ÷ KOV individuaalne netovõlakooormuse ülemmäär	Näitaja kirjeldab KOVi kasutamata võörkapitali kaasamise potentsiaali. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda madalam on KOVi täiendava võörkapitali kaasamise võimekus.
2.2 intressikulude kattekordaja	põhitegevuse tulem ÷ intressikulu	Näitaja kirjeldab KOVi võimet tasuda põhitegevuse tulemi arvelt intressikulusid. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda madalam on KOVi täiendava võörkapitali teenindamise võimekus.
2.3 netovõla suhe põhitegevuse tulemissse	((võlakohustused – likviidsed varad) ÷ (põhitegevuse tulem – intressikulu))	Näitaja kirjeldab, mitme aasta jooksul on KOV võimeline tasuma enda võlakohustused, kui netovõlg väheneb graafikujärgselt ja põhitegevuse tulem ning intressikulu jäävad konstantseks. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda madalam on KOVi täiendava võörkapitali kaasamise võimekus.
3. Iseseisvus		Iseseisvusnäitajad kirjeldavad sõltuvust välistest finantseerimisest. Mida kaugemal on näitajad riskijoonest (väljaspool), seda suurem on KOVi tulubaasi sõltuvus välistest rahastamisallikatest, mille puudumisel võimekus iseseisvalt hakkama saada võib sattuda ohtu.
3.1 mittesihotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	(põhitegevuse tulud – saadud toetused (v.a tasandusfond ja väikesaarte toetus)) ÷ põhitegevuse tulud	Näitaja kirjeldab, kui suure osa moodustavad mittesihotstarbelised tulud põhitegevuse tuludest. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda suurem on KOVi tulubaasi sõltuvus välistest rahastamisallikatest.
3.2 omatulude suhe tegevuskuludesse	(sissetulekud – saadud toetused) ÷ tegevuskulud	Näitaja kirjeldab KOVi omatulude suhet tegevuskuludesse. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda suurem on KOVi sõltuvus tegevuskulude rahastamisel välistest rahastamisallikatest.
3.3 omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	(investeeringukulud – põhivara soetuse toetus) ÷ investeeringukulud	Näitaja kirjeldab KOVi sõltuvust välistest rahastamisallikatest investeeringute ellu viimisel. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda suuremal määral toetub KOVi taristu arendamine välistele rahastamisallikatele.
4. Paindlikkus		Paindlikkuse näitajad kirjeldavad võimet reageerida ootamatutele finants-olukordadele. Mida kaugemal on näitajad riskijoonest (väljaspool), seda vähem on KOVil võimekust, et reageerida ootamatutele finantsväljakutsetele.
4.1 juhtimiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	üldvalitsemise juhtimiskulud ÷ põhitegevuse tulud	Näitaja kirjeldab, kui suure osa moodustavad üldvalitsemise juhtimiskulud põhitegevuse tuludest. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda ebaefektiivsem on KOVil igapäevatöö korraldus.
4.2 likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	likviidsed varad ÷ põhitegevuse kulud	Näitaja kirjeldab, kui suure osa põhitegevuse kuludest on KOV võimeline likviidsete varade arvelt katma. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda suurem on oht, et põhitegevuse tulude ootamatul vähenemisel puudub KOVil likviidsus, et enda põhitegevuse kulusid reservide arvelt katta.
4.3 põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	põhitegevuse tulem ÷ põhitegevuse tulud	Näitaja kirjeldab KOVi omafinantseerimisvõimekust ning peegeldab võimet reageerida ootamatutele finantsväljakutsetele. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda nõrgem on KOVi positsioon omavahenditest investeeringuid teostada ja ootamatutes finantsolukordades iseseisvalt hakkama saada.
4.4 majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	majandamiskulud (v.a teenuste sisseostmisega seotud personalikulud) ÷ põhitegevuse tulud	Näitaja kirjeldab, kui suure osa moodustavad majandamiskulud põhitegevuse tuludest. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda jäigem on KOVil põhitegevuse kulude struktuur ning põhitegevuse tulude ootamatul vähenemisel võib tekkida raskusi põhitegevuse kulude kiireks vähendamiseks, et reageerida ootamatutele finantsolukordadele.

Lisa 5 järg. Finantsvõimekuse radari arvutusmetoodika 2/2

Näitaja	Valem	Näitaja kirjeldus ja seos RISKIJOONEGA
4.5 10-lt suurimalt tööandjalt laekunud tulumaksu osatähtsus	10 suurimalt tööandjalt laekunud tulumaks ÷ kogu laekunud tulumaks	Näitaja kirjeldab KOVi tulumaksu laekumise sõltuvust üksikute ettevõtjate tegevusest. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda suurem osa KOVi maksumaksjatest saavad töötasu ühe tööandja käest, mis paneb tulubaasi suurde sõltuvusse üksikute tööandjate tegevusest.
5. Jätaku-suutlikkus		Jätkusuutlikkus näitajad kirjeldavad suutlikkust pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid nii praegu kui ka tulevikus. Mida kaugemal on näitajad riskijoonest (väljaspool), seda suurem on oht, et KOV on pikas perspektiivis finantsiliselt jätkusuutmatu.
5.1 põhitegevuse tulude reaalkasvu indeks	$\left(\frac{\text{põhitegevuse tulud}_n - \text{põhitegevuse tulud}_{n-1}}{\text{põhitegevuse tulud}_{n-1}} \right) \div \left(\frac{\text{kaalutud keskmise (THI+EHl+keskmise palga kasvu indeks)}}{\text{keskmise palga kasvu indeks}} \right)$	Näitaja kirjeldab põhitegevuse tulude reaalkasvu. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda aeglasem on KOVi põhitegevuse tulude kasv võrreldes riiklike üldnäitajate kasvuga.
5.2 KOVi valitsussektori töötajate osatähtsus KOVi maksumaksjatest	$\text{KOVi (sh SA, MTÜ) valitsussektori töötajate arv} \div \text{maksumaksjate arv}$	Näitaja kirjeldab KOVi valitsussektoris töötavate maksumaksjate osatähtsus KOVi maksumaksjatest. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda madalam on KOVi kui ettevõtluskeskkonna atraktiivsus ettevõtjate seas.
5.3 KOVi töötajate (v.a juhid) töötasu suhe KOVi elanike keskmisesse sissetulekusse ja kõikide KOV töötajate keskmisesse töötasusse	$50\% * \text{KOVi töötajate (v.a juhid) töötasu} \div (\text{väljamaksed füüsilistele isikutele} \div \text{maksumaksjate arv}) + 50\% * \text{KOVi töötajate (v.a juhid) töötasu} \div \text{KOVi töötajate töötasu Eesti keskmine}$	Näitaja kirjeldab KOVi kõigi töötajate (v.a juhid) sissetulekute suhet KOVi elanike keskmisesse sissetulekusse ning kõigi Eesti KOV töötajate keskmisesse töötasusse. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda suurem on tööjõukulude tõstmise surve eelarves ning madalam konkurentsivõime tööturul ja teiste KOVide töötajate hulgas kõrge kvalifikatsiooniga spetsialiste värvata.
5.4 põhitegevuse tulemi suhe materiaalse põhivara amortisatsioonikulusse	$\text{põhitegevuse tulem} \div \text{materiaalse põhivara amortisatsioon}$	Näitaja kirjeldab KOVi omafinantseerimisvõimekust olemasoleva materiaalse põhivara seisundi säilitamiseks. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda suurem on oht, et väliste rahastamisallikate puudumisel ei suuda KOV omavahenditest materiaalse põhivara asendusinvesteeringuid teostada.

Allikas: (Finantsvõimekuse ...).

Lisa 6. Piirkondliku potentsiaali indeksi näitajad ja arvutusmetoodika

Piirkondliku potentsiaali indeks koosneb 20. näitajast, mis on valdkondlikku kuuluvust arvestades jaotatud kolme kategooriasse (Lohk 2016):

- inimkapital, sh alla 65-aastaste osatähtsus elanikkonnast, rahvastiku taastootmispotentsiaal, kõrgharitude osatähtsus 20+ aastastest elanikest ja töövabastuspäevade arv (v.a rasedus- ja sünnituspuhkus) tööealise elaniku kohta;
- majanduslik kapital, sh keskmine kuine brutotulu füüsilise isiku kohta, elamu- ja ärimaa väärtus ühe hektari kohta, töötuse määr, rahuldatud toimetulekutoetuste taotluste arv elaniku kohta, tertsiaalsektoris hõivatute osatähtsus, ettevõtlusega tegelejate osatähtsus 18+ aastastest elanikest ja dividenditulu saajate osatähtsus 18+ aastastest elanikest;
- sotsiaalne kapital, sh kodanikuühenduste arv, spordiharrastajate osatähtsus elanikkonnast, kuritegude arv elaniku kohta, valimisaktiivsus kohalikel valimistel ja kohalikel valimistel kandideerijaid volikogu ühe mandaadi kohta.

Piirkondliku potentsiaali indeks toob välja, et Hiiumaa potentsiaal on aastatel 2012–2017 olnud keskmiselt 59 protsenti maksimaalsest näitajast. Hiiumaa näitajad on aasta-aastalt veidi paranenud, ulatudes 2017. aastal 60 protsendini maksimaalsest tasemest. (216,65 punkti 360-st) ja sealhulgas oli kõrgeim näitaja (75,72 punkti 120-st) majanduslikul kapitalil. Võrreldes 2012. aastaga on peamine kasv 2017. aastaks (4,02 punkti) tekkinud majandusliku kapitali kategoorias.

Tabel VI. Hiiumaa piirkondliku potentsiaali näitajad 2012–2017

Kategooria	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inimkapital (max 120 punkti)	68,76	67,24	68,65	68,28	69,56	69,18
Majanduslik kapital (max 120 punkti)	71,70	72,66	73,39	74,04	74,79	75,72
Sotsiaalne kapital (max 120 punkti)	70,31	70,75	70,98	71,25	70,69	71,75
Kokku (max 360 punkti)	210,77	210,65	213,02	213,57	215,04	216,65

Allikas: (Piirkondliku potentsiaali indeks ...).

Lisa 6. Järg. Piirkondliku potentsiaali arvutusmetoodika 1/2

Näitaja	Valem	Hindamiskriteerium	Allikas
INIMKAPITAL (120 punkti)			
Rahvastik (100 punkti)	$\text{elanike arv} + ((\text{elanike arv}_n - \text{elanike arv}_{n-10}) \times 0,25)$	Logaritmiline skaala ² tulemus > 75% 75–100 punkti tulemus 50–75% 50–75 punkti tulemus 25–50% 25–50 punkti tulemus < 25% 0–25 punkti	Statistikaamet
Alla 65-aastaste osatähtsus (5 punkti)	$\text{alla 65-aastaste elanike arv} \div \text{elanike arv (\%)}$	1%=0,05 punkti	Statistikaamet
Taastootmispotentsiaal (5 punkti)	15–49-aastaste naiste arv ÷ elanike arv (%)	1%=0,05 punkti	Statistikaamet
Kõrgharitude osatähtsus (5 punkti)	$\text{kõrgharitud elanike arv} \div 20 + \text{aastaste elanike arv (\%)}$	1%=0,05 punkti	Statistikaamet
Töövabastuspäevade arv (v.a rasedus- ja sünnituspuhkus) (5 punkti)	$(10 - (\text{töövabastuspäevade arv} \div 15 - 64\text{-aastaste elanike arv})) \div 2$	2 päeva=1 punkt ³	Haigekassa
MAJANDUSLIK KAPITAL (120 punkti)			
Maa väärtus (50 punkti) ⁴	KOV pindala × 1 ha väärtus (kolme aasta kaalutud keskmise tehinguväärtuse alusel)	Logaritmiline skaala ² tulemus > 75% 37,5–50 punkti tulemus 50–75% 25–37,5 punkti tulemus 25–50% 12,5–25 punkti tulemus < 25% 0–12,5 punkti	Maa-amet
Füüsiliste isikute maksustatud brutotulu (50 punkti)	väljamaksed füüsilistele isikutele TSD deklaratsiooni alusel	Logaritmiline skaala ² tulemus > 75% 37,5–50 punkti tulemus 50–75% 25–37,5 punkti tulemus 25–50% 12,5–25 punkti tulemus < 25% 0–12,5 punkti	Maksu- ja Tolliamet
Keskmine kuine brutotulu füüsilise isiku kohta (2,85 punkti)	väljamaksed füüsilistele isikutele TSD deklaratsiooni alusel ÷ maksumaksjate arv	1000 € = 1,425 punkti	Maksu- ja Tolliamet
Elamu- ja ärimaa väärtus 1 ha kohta (2,85 punkti) ⁵	elamu- ja ärimaa väärtus (kolme aasta kaalutud keskmise tehinguväärtuse alusel) ÷ pindala	1 mln = 1,54 punkti	Maa-amet
Töötuse määr (2,85 punkti)	$\text{aasta keskmine töötute arv} \div 15 - 64\text{-aastaste elanike arv (\%)}$	1% = 0,0285 punkti ³	Töötukassa
Toimetulekutoetuse vajadus (2,85 punkti)	rahuldatud toimetulekutoetuste taotluste arv ÷ elanike arv	0,2 rahuldatud taotlust elaniku kohta = 0,57 punkti ³	Sotsiaal-ministeerium

Lisa 6 järg Piirkondliku potentsiaali indeks 2/2

Näitaja	Valem	Hindamiskriteerium	Allikas
Tertsiaarsektoris hõivatute osatähtsus (2,85 punkti)	tertsiaarsektoris hõivatute arv ÷ hõivatute arv (%)	1%=0,0285 punkti	Maksu- ja Tolliamet
Ettevõtlusega tegelejate osatähtsus (2,85 punkti)	ettevõtlusega tegelevate elanike arv ÷ 18+ aastaste elanike arv (%)	1%=0,0285 punkti	Äriregister
Dividenditulu saajate osatähtsus (2,85 punkti)	dividenditulu saavate elanike arv ÷ 18+ aastaste elanike arv (%)	1%=0,0285 punkti	Maksu- ja Tolliamet
Näitaja	Valem	Hindamiskriteerium	Allikas
SOTSIAALNE KAPITAL (120 punkti)			
Kodanikuühendused (100 punkti)	kodanikuühenduste arv	Logaritmiline skaala ² tulemus > 75% 75–100 punkti tulemus 50–75% 50–75 punkti tulemus 25–50% 25–50 punkti tulemus < 25% 0–25 punkti	Äriregister
Kodanikuühenduste arv elaniku kohta	kodanikuühenduste arv ÷ elanike arv	0,25 kodanikuühendust elaniku kohta=1 punkt	Äriregister
Spordiharrastajate osatähtsus (4 punkti) ⁶	spordiharrastajaid spordikoolides ja -klubides ÷ elanike arv	1%=0,05 punkti	Spordiregister
Kuritegude arv elaniku kohta (4 punkti)	kuritegude arv ÷ elanike arv	0,25 kuritegu elaniku kohta=1 punkt ³	Justiitsministeerium
Valimisaktiivsus kohalikel valimistel (4 punkti)	valijate arv ÷ valijate arv nimekirjas (%)	1%=0,05 punkti	Vabariigi Valimis komisjon
Kohalik poliitiline aktiivsus (4 punkti)	kohalikel valimistel kandideerijaid ÷ volikogu mandaatide arv	1 kandidaat ühele volikogu mandaadile=0,2 punkti	Vabariigi Valimis komisjon

Allikas: (Finantsvõimekuse ...).

Allmärkused (Finantsvõimekuse ...):

- 1 elanike lisapotentsiaal;
- 2 punktide andmisel lähtutakse KOVi individuaalse tulemuse paiknemisest üldkogumi andmete variatsioonireas (tulemused on jaotatud kvartiilidesse ehk ligikaudu nelja võrdsesse gruppi);
- 3 punktide arvestus toimub vastupidiselt (kõrgem tulemus annab vähem punkte);
- 4 kui KOVi elamumaaga tehtavate tehingute arv oli väiksem kui 5, siis leiti väärtus naaberomavalitsuste elamumaa tehingute alusel;
- 5 KOVis, kus ärimaa sihtotstarbega tehingute arv oli väiksem kui 5, on ühikuhinnaks elamumaa ühikuhind;
- 6 kui KOVi kohta puuduvad andmed Spordiregistris, siis leiti vastav näitaja maakonna sama elanike arvu gruppi kuuluvate KOVide aritmeetilise keskmise alusel.

SUMMARY

THE USE OF PERFORMANCE INFORMATION IN THE PROCESS OF AMALGAMATION OF LOCAL GOVERNMENTS BASED ON THE EXAMPLE OF HIIUMAA

Ingrid Niid

The population of Estonia is aging and declining. There are less and less taxpayers whose tax money the public sector can use for providing its services. This fact forces the public sector, including the local government unit (from here on *local government* or LG) to be efficient. The regional administration of Estonia is fragmented between the ministries and it is being governed based on decisions with different logic and impacts. However, the local government should be, among others, effective in providing public services. (Kattai *et al* 2019: 36).

Since the revenues of the local government consist mainly of tax revenues and state subsidies, the decisions made when using the money should be understandable for the residents, justified, based on analysis and derive from the development plan. A series of challenges is ahead for the local governments to meet the heightened expectations of the residents regarding the middle school and kindergarten services, the problems of different groups of the population and the creation of a modern living environment.

The rearrangements of the local governments are mainly initiated by the central government with the belief that bigger units are more effective, they suit better in today's economy, they can provide their services better and ensure good governance (Aulich *et al* 2014: 3). The administrative-territorial reform of the local governments has been a topic of discussion in Estonia for many years and although Estonia is a sparsely populated country, the reduction in the number of local governments has been the main point of focus when discussing the reform. The number of local governments was reduced from 213 to 79 as a part of the administrative-territorial reform e.g. amalgamation reform in 2017. (Haldusreform ...) Every big change (which the

administrative reform definitely was for the local governments) brings many smaller changes, and the time of change can be a wonderful opportunity for an organization to become more effective, if the change is being managed skilfully and an emphasis is consciously put on performance. A merger may turn out to be a good incentive to review outdated and ineffective procedures. The effective management of an organization is closely linked to the reliance on performance information when making management decisions. The management decisions in a local government include in addition to the decisions taken in the council – the strategic level – also the management decisions taken on the operational level – i.e. in a municipality or a city government, in different areas, departments or in various managed institutions.

The author believes that in order to achieve and to perceive the effectiveness from the amalgamation of local governments, it is important to find out what kind of effect performance information had on the decisions made during and immediately after the amalgamation reform. In other words, it is essential to analyse the use of performance information in the local governments in the process of the amalgamation reform. Using performance information in the process of amalgamation, when preparing the amalgamation act or the strategic development documents, for example, could be a good way to reduce the concerns of the residents and to understand the future tendencies and developments of organization of life.

A year and a half have passed from the amalgamation reform and the local governments created during the reform have been operational over a year. The time is right to obtain information from direct sources on the justifications of the decisions made before and during the amalgamation reform, and on the preliminary results of the amalgamated local governments. The objective of this thesis is to analyse and generalize how performance information was used in the amalgamation process of the local governments, and to provide recommendations on how to use performance information in the future when governing local governments. The thesis seeks to answer two questions: to what extent and in which stage of the amalgamation was performance information used, and which performance information proved to be most important. To understand the current use of performance information before the amalgamation and the possibilities of future use in Hiiumaa parish, the attitudes of the local governors towards

the general use of performance information in local governments were identified, as well as their opinions on the possibilities of using performance information in the governance of the amalgamated parish.

To find an answer to the research question the amalgamation process in Hiiumaa is being analysed. Hiiumaa has been selected due to the fact that there have been different amalgamations during a short period of time, starting from a voluntary amalgamation in 2013 and ending with a compulsory amalgamation in 2017. Only one municipality remained after the amalgamation reform – Hiiumaa parish. Hiiumaa is an interesting example also because the settlements emerged in different corners of the island have not historically had close interaction between one another, and during the Soviet times the main connector became Kärdla city situated in the north-east corner of the island. According to the explanatory memorandum of the amalgamation treaty of Hiiumaa parish and Käina parish, the administrative division of Hiiumaa during 1992-2013 was essentially based on a historical church parish governance model (Ühinemise seletuskiri 2017: 10).

Taking the example of Hiiumaa as a basis, research questions were raised to reach the objective of the thesis:

- to give a theoretical overview of performance information in the public sector and in the local governments, and accordingly of the requirements to performance information;
- to disclose the criteria of assessing the administrative capacity of the local governments and to give an overview of the information presented in previous empirical studies on the amalgamation reforms of local governments and their link to performance information.
- to analyse the amalgamation reform in Hiiumaa from the aspect of performance, to explain the opinions on performance information, and to analyse the practical use of performance information during the amalgamation and in the governance of local governments;
- to provide recommendations based on the theoretical analysis, the analysis of previous studies and the results of the analysis in the thesis, in order to improve the performance management system in Hiiumaa and in local governments in general.

In addition, a brief analysis was conducted to see if during the first operating year changes have emerged in the financial behaviour and the performance management of the amalgamated local government compared to the previously independent local governments.

To compose the theoretical part, the author familiarized herself with the general framework of financial management in the local governments of Estonia, and with the comparison results of theoretical approaches. To treat the amalgamation reform that took place in Estonia, the author familiarized herself with the legal basis of the reform, with various explanations and instructions, including the first findings after the amalgamation reform, and she compared them with the experiences of other countries in the aspect of using performance information.

To compose the empirical part a document analysis has been used as input, as well as semi-structured interviews with the governors of Hiiumaa parish. Comparative analysis was used to analyse the results obtained. The objective of the document analysis is to map the information related to performance and amalgamation, including the real use of financial and non-financial information before the amalgamation, during the amalgamation and after the amalgamation.

The objective of the interviews was to identify the general opinions regarding the use of performance information, identification of expectations towards the performance information actually used in practice and expectations towards future. The semi-structured interviews developed into in-depth interviews with some interviewees. The sample of interviewees was composed with the principle that the governors of the local governments (the council chairman, the governor, the township clerk and the head of finance department) as well as various governors of the rural municipal associations would be represented.

Neither adherence to the endpoints in the amalgamation treaty, direct cost reduction nor change to the structure of expenses was examined in the thesis. Instead, an overview of the general change in the operating result and net debt burden is given in regard to the aggregate indicators of the amalgamated Hiiumaa parish and the preceding parishes.

Performance information in Hiiumaa parish is analysed in depth, including the use of financial and non-financial performance information, and the general opinions of the governors on performance evaluations and management. In addition, an in-depth analysis is conducted to see which performance information were used during various steps of amalgamation, and what are the general attitudes and expectations of the governors in regard to the future use of performance information. At the end of the thesis the author presents her conclusions and recommendations to improve the use of performance information in local governments.

Attempts have been made for decades to measure the performance of the public sector. However, in practice, formulation of clear and measurable objectives and their conformity to expectations makes the measuring difficult. The performance information essential to politicians may differ significantly from the needs of the operational management level. The main causes of problems in the public sector in other countries (stakeholders with opposing expectations, unspecified outcomes and objectives, not having sense of ownership towards assets, lack of leadership skills) are characteristic also to Estonian local governments. In performance management it is important to have balance between its collection and usage. In other words, if performance information is collected, it must be used.

The amalgamation reform performed in 2017 affected 87 percent of the Estonian local governments and the organization of life of their residents. A large part of the local governments merged voluntarily or semi-voluntarily. 26 local governments, however, were amalgamated compulsorily. In five counties the amalgamation affected all municipalities, including in Hiiumaa, where only one municipality remained after the amalgamation reform: Hiiumaa parish with 9558 residents, size of 1003 km² and population density of 9,5 residents per km² (the average density in Estonia is 30,3 residents per km²). In Hiiumaa, Hiiu parish and Käina parish amalgamated voluntarily into Hiiumaa parish, into where Emmaste parish and Pühalepa parish were amalgamated compulsorily.

According to the amalgamation reform act and its explanatory note the objective of the amalgamation reform was to support the growth of the administrative capacities of the municipalities in providing public services and in providing more uniform regional

development. Administratively capable local governments are defined as local governments that can manage themselves, slow down the outflow of the population and the marginalisation of the region. The number of residents has been considered as the only indicator of the administrative capacity of local governments, because no other criteria were established with the amalgamation reform act. The minimum criteria of population was determined to be 5000 residents.

With the amalgamation an opportunity is seen in savings as a result of scale effect, in reduction in governing expenses and thereby a way of expanding services or improving the quality of current services. The amalgamation of local governments includes more than that – regional changes, danger of marginalisation of the region, reduction of local democracy, and other such factors. In the theoretical part of the thesis different opinions have been presented regarding the creation of scale effect as a result of the amalgamation of local governments. Based on various approaches a conclusion can be made that amalgamations may bring reduction of governance expenses and a scale effect, when purchasing goods or services in bulk, but they do not create significant savings on the budget as a whole. The dangers of marginalisation of the region and reduction of local democracy could be reduced with the creation of rural municipal associations, for example. At the same time, as a result of the analysis done in the thesis the author found that the rural municipal associations with a strong financial autonomy according to some opinions can be considered as an inhibiting factor for the substantive emergence of a unified local government of Hiiumaa.

During the period December 2018–January 2019 seven local governors were interviewed: chairman of the council, local governor, the township clerk, the head of the finance department, the governors of the rural municipal associations of Emmaste and Käina, and a long term member of the council, who was also been a manager of a sub-institution for several years. In general, the interviewees emphasised that as neither Hiiu parish nor Käina parish fulfilled the 5000 resident criteria then the performance of the amalgamation was not given much consideration. The interviewees pointed out that the indicators of financial discipline – operating result and net dept burden – became the key indicators of the amalgamation of 2017. A certain background for this was created by the voluntary amalgamation of Kõrgessaare parish and Kärkla city in 2013. Based on

this information the 2012–2013 indicators of financial discipline of the amalgamated local government, the 2014–2017 indicators of the semi-voluntarily amalgamated local governments and the 2018 indicators of the untied parish were analysed.

Taking into account the employment history of the interviewees in the local government system (1–23 years), education (two Master's degrees, four Bachelor's degrees and one with unfinished higher education) and previous experience with assessing and managing performance information (at three previous positions, three trainings, one with no exposure) no common pattern evolved in the interviewees' evaluation of the importance of using performance information in the governance of a local government. The majority of the interviewees considered the use of performance information in the governance of a local government very important. Although in the beginning of the interviews the interviewees emphasised mainly the necessity of financial performance information, then, when going in depth with the questions, it turned out that in fact non-financial performance information is considered lacking as well.

As a result of the analysis it appeared that in the current practice of the local governments of Hiiumaa mainly the indicators of financial discipline established by law were used, the objectives and actions presented in documents were weakly connected to financial information, and the recommendation given in the handbook of LGFMA (Local Government Financial Management Act) to measure the completeness of strategic objectives using target level indicators, had not been implemented in Hiiumaa.

The use of performance information was analysed in three stages of the amalgamation: before the amalgamation, during the amalgamation and after the amalgamation, and in every stage separately across financial and non-financial performance information.

During the stage before the amalgamation the opinions and statements of residents, in other words non-financial performance information, was used as the main source of information to participate in the process of amalgamation and to choose the partners for amalgamation. In the same stage, when the amalgamation was negotiated and the amalgamation treaty was being composed, financial performance information deriving from the budget strategy and the budget was mainly used.

During the process of amalgamation, when the structure of the amalgamated local government was being drafted, again mainly financial performance information deriving from budget strategy and the budget was used. Based on the general assessment of the interviewees it is not that they lacked performance information during the process of amalgamation, as much as they lacked all kind of information in general. The 2018 budget of the amalgamated local government was aggregated based on the slightly adjusted 2018 budget projects of the existing local governments.

In general, the future use of performance information was considered important for governing local governments. However, it was pointed out that it can function in combination with principal changes in the governing of Hiiumaa parish as a whole, using and measuring performance information as individual segments is not reasonable. Based on the information received from the interviewees, that they were all exposed to the topic of performance when composing the development plan of Hiiumaa parish, the author concludes that performance management in Hiiumaa parish has begun.

By analysing the practices or recommendations of different countries on disclosing the performance indicators of local governments' administrative capacity, it can be stated that the financial capacity radar of the local governments and the indicators of regional potential index, developed by the Ministry of Finance, follow international practices and recommendations. At the same time, no interviewee noted that they follow these indicators in practice when making decisions. Hiiumaa's regional potential index of 2017 was 60 percent of the maximum (216,65 points of 360), and the highest indicator (75,72 points out of 120) was economic capital.

According to the financial capacity radar created for 2017, Hiiumaa is on the middle and stable level. The growth of the operating income has been slow compared to the growth of national overall indicators, and a large part of the operating income is composed of assigned revenues. However, the parish has the capability to raise capital for making investments, the parish is not too dependent on the activities of individual employers, and the competitiveness of the parish on the labour market has improved.

When analysing mandatory financial discipline indicators, a significant positive change can be noticed for Hiiumaa as a whole already on the first year after the amalgamation -

year 2018, when the operational income increased 2,3 times and the net dept burden declined from 44 percent to 32 percent.

To summarize, the author finds that in the parishes of Hiiumaa and during the amalgamation process mainly financial performance information from the budget strategy and the budget was used. In order to achieve the main objective in the development plan of the parish -10 000 residents for the year 2022 – and for the successful and comprehensive functioning of the Hiiumaa parish, the author believes it is reasonable to implement the use of also non-financial performance indicators. Non-financial performance indicators allow to measure how the objectives are achieved, by analysing aspects that focusing only on financial performance indicators does not allow. Hiiumaa parish is financially well governed, and the implementation of the use of non-financial performance indicators could significantly aid the general performance management of the parish.

The expectation presented in the beginning of the thesis, that the decisions made based on performance information during the amalgamation reform have an important role in achieving efficacy and effectiveness coming from the amalgamation of the local governments and in perceiving it, could not be verified. The remarkable growth achieved in 2018 in operational income, which is an important indicator in recognition of the administrative capacity of a local government, was not directly linked to the performance information used in the amalgamation reform. The growth of operational income was in fact an effect created by the amalgamation itself.

The author made a general recommendation to Hiiumaa parish to link the objectives in strategic documents with performance information, and she noted that the audit committee, municipal associations, National Audit Office and the Ministry of Finance can contribute to the intensification of the use of performance information. Performance management is a team work and in the author's opinion it is necessary to carry out joint trainings to unify the opinions required for team work.

Keywords of the thesis are: performance management, performance information, administrative-territorial reform e.g. amalgamation reform, amalgamation, compulsory amalgamation.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina,

Ingrid Niid,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

TULEMUSINFORMATSIOONI KASUTAMINE KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÜHINEMISEL HIIUMAA NÄITEL

mille juhendaja on prof., maj. kand. Toomas Haldma ja kaasjuhendaja MA Karina Kenk,

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

1. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Ingrid Niid
23.05.2019